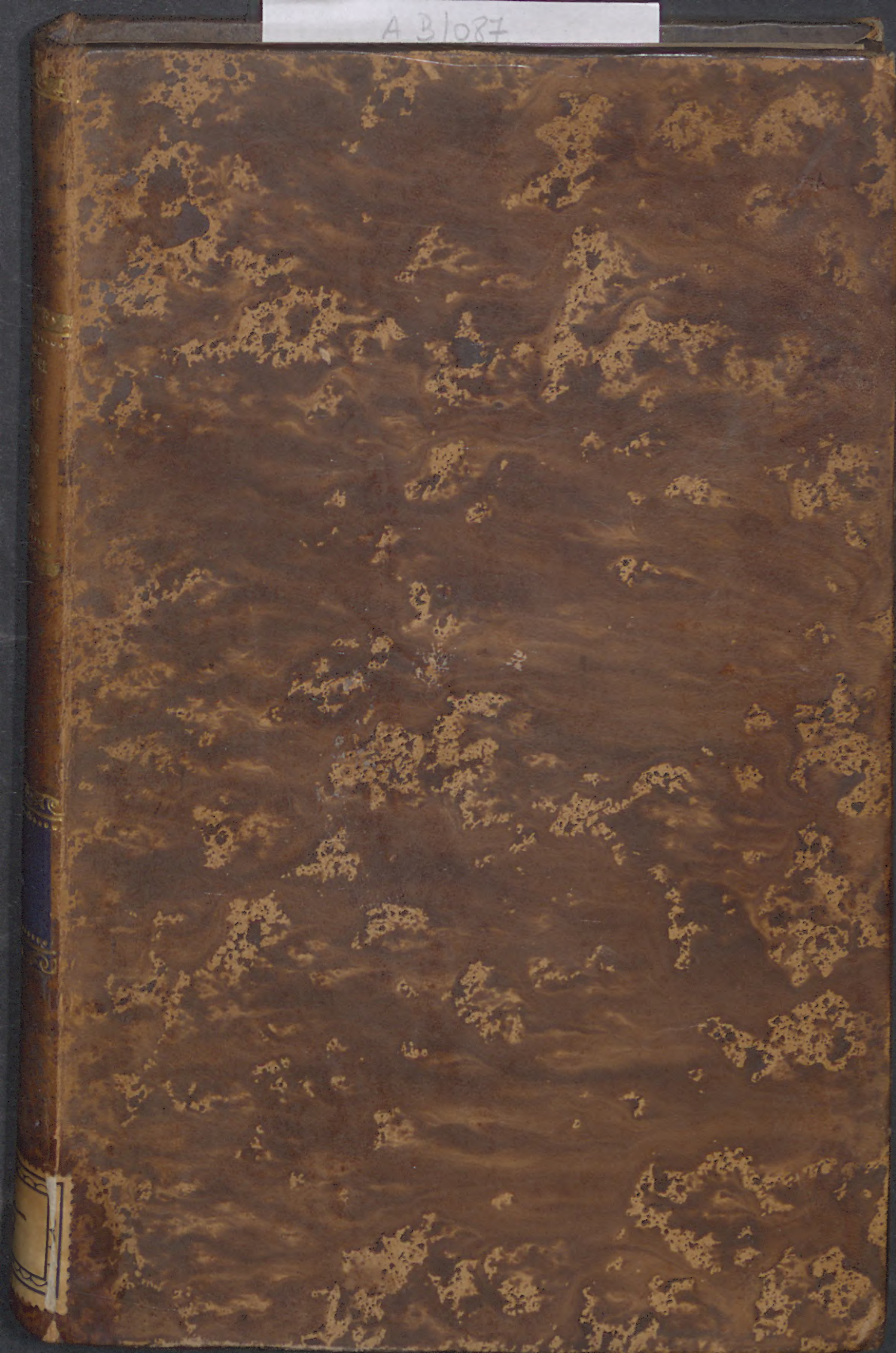
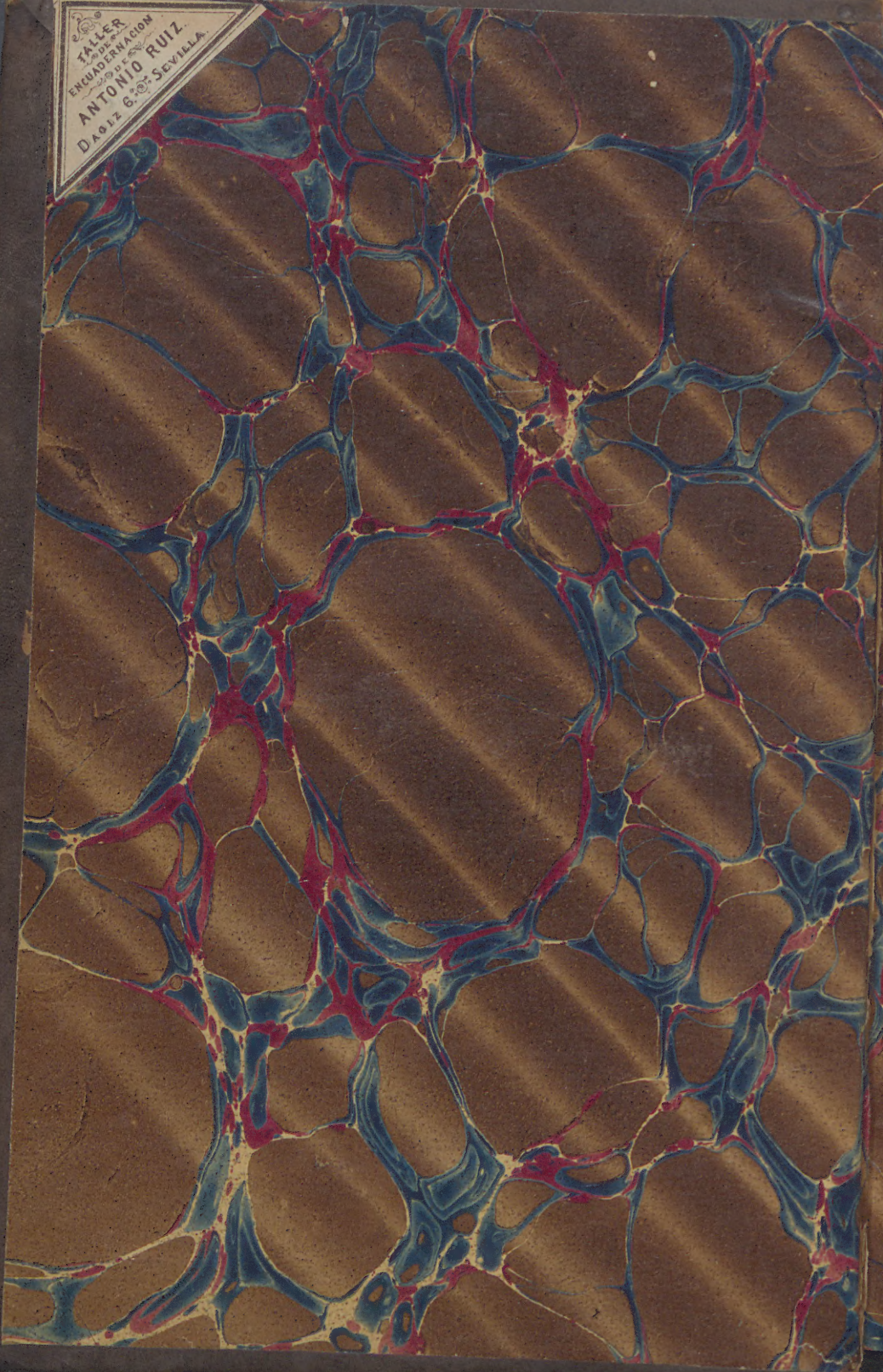


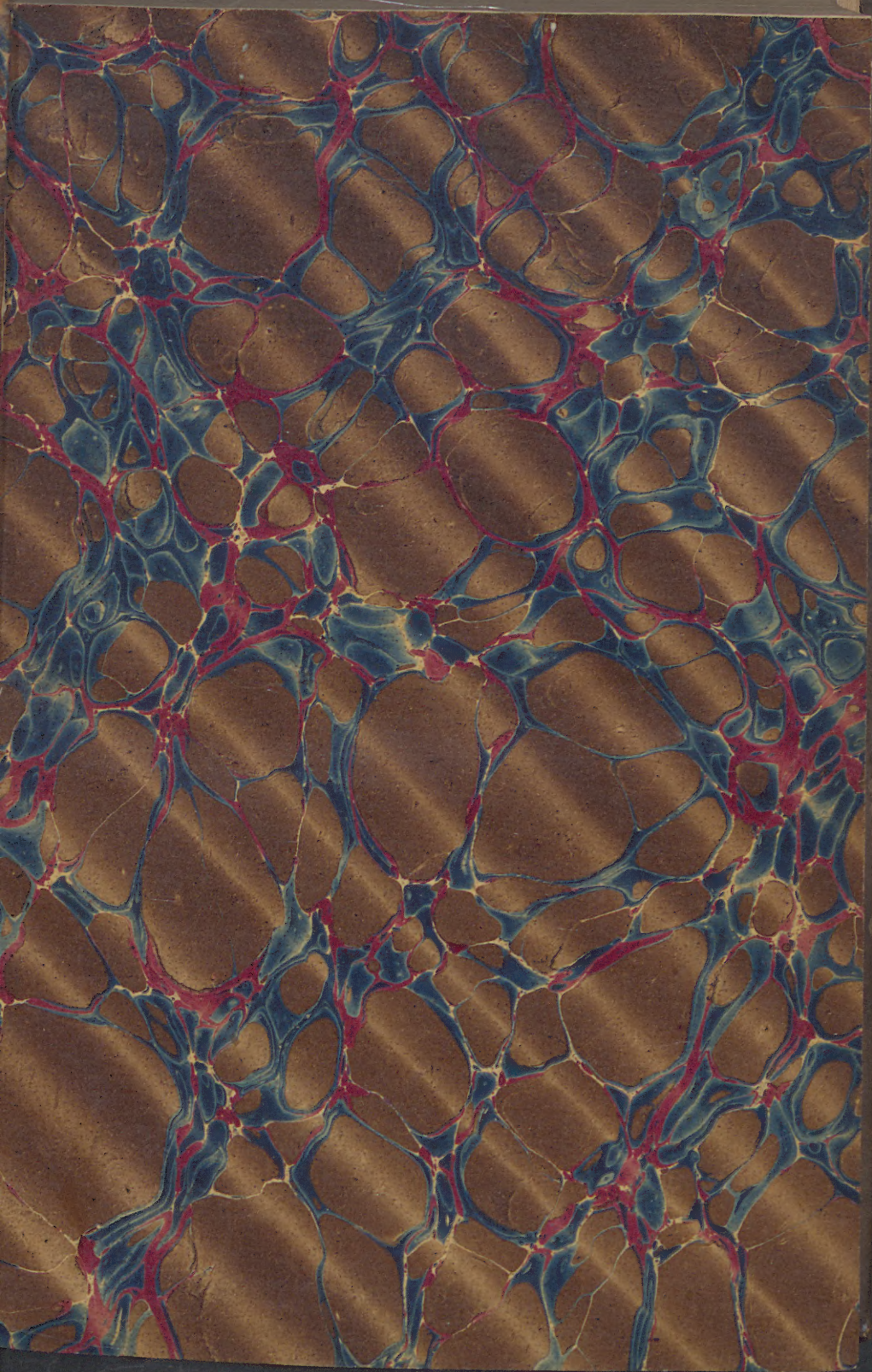
A 31087



TALLER
de
ENCUADERNACION
de
ANTONIO RUIZ
D. 912 6. SEVILLA

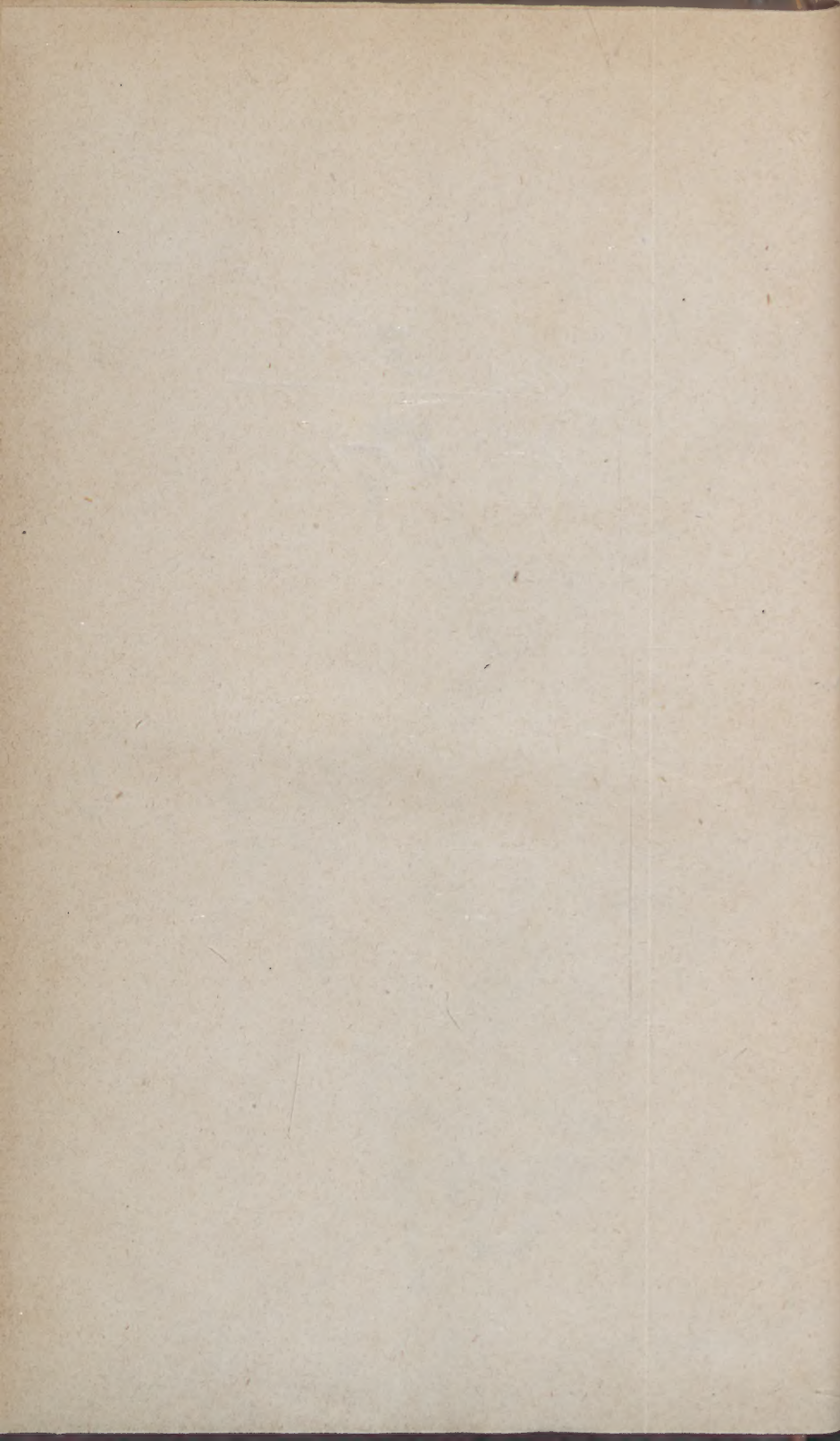


A 31087





Box
No. 87



ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

V. P. to 2.



ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS



ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

POR

MONSIEUR VIVIEN,

miembro del instituto.

TRADUCIDOS DE LA ULTIMA EDICION FRANCESA

POR DON ANTONIO HERNANDEZ AMORES

Y

DON JUAN LOPEZ SOMALO.

TOMO I.



MADRID:

IMPRENTA DE LUIS GARCIA, CALLE DEL AMOR DE DIOS, NÚM. 2.

1854.

ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

MONSIEUR VIVIER

Ministro del Interior

TRATADO DE LA LEY DE LOS TRIBUNALES

POR DON ANTONIO HERNANDEZ GONZALEZ

DON JUAN LOPEZ GONZALEZ



TOMO I.

MADRID:

IMPRESA DE LOS HERMANOS GARCIA, CALLE DEL PRADO DE DON JUAN DE DIOS, N.º 1.

1854.

ADVERTENCIA DE LOS TRADUCTORES.

La presente obra, única en su género, y que el autor ha publicado con el modesto título de ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, es en realidad la ciencia de la administracion, saliendo del caos de los hechos y de las observaciones particulares, gracias al espíritu filosófico y eminentemente sintético de un hombre, que á sus vastos conocimientos prácticos en todos los ramos de la administracion, reúne el profundo conocimiento de la economia política, de la historia, y del derecho en general. Hacemos esta advertencia para que sirva de correctivo á los que creyéndola, por su portada, un tratado de derecho administrativo frances, cuando mas, no la apreciassen en proporcion de su importancia general y mérito extraordinario.

PREFACIO.

AGOTADA inmediatamente la primera edicion de esta obra, publicada en 1845, en 1847 tenia reunidos ya los materiales para una segunda. Despues de 1848 púseme á trabajar, aplicándome á estudiar el papel que la administracion debia hacer en el régimen republicano. Este trabajo, interrumpido por deberes mas inmediatos y por ocupaciones que no dejaban tiempo para meditar en la soledad, estaba no obstante muy adelantado cuando los acontecimientos de diciembre de 1851 vinieron á inutilizarle casi por completo; pero estos mismos acontecimientos me han proporcionado ocios de que me honro, y que he invertido en terminar una obra tantas veces interrumpida. Hoy la publico sin esperar siquiera á que las instituciones de la Francia hayan experimentado los nuevos cambios que se anuncian. Estos cambios no creo que sean de tal naturaleza que alteren el sistema administrativo que la constitucion de 1852 ha fundado, ni que me obliguen á modificar las opiniones que sobre él tengo formadas. Reemplaz-

zarán unas denominaciones con otras, poniéndolas quizá en relacion mas esacta con la realidad de los hechos; pero ni recaerán sobre los principios mismos de la constitucion, ni restablecerán ninguna de las garantias cuya desaparicion he señalado en otro lugar.

Los *Estudios administrativos* no se encierran en el puro derecho, como la mayor parte de las obras compuestas sobre estas materias. Su objeto son los principios mismos, la marcha general, y sin que la palabra acuse demasiadas pretensiones, la ciencia de la administracion.

La ciencia y el derecho en sus relaciones con la administracion no deben confundirse; tienen distintos caracteres. La primera tiene por punto de partida la sociedad entera; busca, discute y proclama las reglas que pueden asegurar su prosperidad y bienestar, mientras que el segundo se limita, sobre todo, á los derechos privados, los patentiza y defiende, enseña á los ciudadanos á que los invoquen y á los gobiernos á que los respeten.

Vasto es el teatro abierto á la ciencia administrativa: ella ilumina las discusiones de las asambleas políticas y las deliberaciones de los consejos del gobierno, siendo además el perenne asunto de las meditaciones de los hombres públicos. El derecho administrativo dirige los actos de los administradores, resuelve las cuestiones que ocasionan los negocios, y guia á los tribunales que conocen de ellas: los jurisconsultos le consagran sus laboriosas vigiliass.

La ciencia no es estraña al derecho, ni el derecho á la ciencia; pero cada uno de los dos ocupa una region aparte. El derecho nace de las leyes positivas, proclama los principios que determinan su aplicacion, tiene su código, su jurisprudencia y sus fórmulas. La ciencia interroga, mas bien que las leyes escritas, los fenómenos sociales; es mas general en sus miras, mas libre en sus decisiones, el horizonte que abraza es mas vasto, mas estenso; señala los vicios de la administracion, aconseja las reformas que el interes público reclama y que la prudencia autoriza; se

apoya en todas las demas ciencias que tienen por objeto los destinos del hombre; á la filosofía le pide sus principios, á la moral sus reglas de conducta, á la historia sus orígenes y á la economía política la solución de sus mas grandes problemas; la teoría de los impuestos, la ley de población, la de la riqueza y las condiciones todas del progreso material.

Hasta aqui el derecho administrativo ha ocupado el primer lugar. Para su enseñanza se han abierto cátedras en las facultades, para esponer sus principios y sus aplicaciones se han compuesto obras que han merecido una justa fama. Gracias á las luces difundidas por la escuela y por el foro, la administracion ha conocido sus deberes, se ha fijado la jurisprudencia, y la regla ha reemplazado á la arbitrariedad.

La ciencia relegada en segundo término no ha merecido la misma atencion. Es verdad que ha encontrado en las asambleas políticas órganos elocuentes, y que no faltó nunca en el Consejo de Estado, donde se conservan las altas tradiciones administrativas; pero aun en la época en que las discusiones de las cámaras llegaban libremente al público, las que no se rozaban con la política, apenas eran reproducidas por los órganos efimeros de la tribuna. Las deliberaciones del Consejo de Estado, desprovistas de publicidad, no dejaban ninguna señal, y si algunos profesores, animados de estudioso celo, trajeron la ciencia para que abriese el camino al derecho, la ciencia no ha sido por lo general mas que el objeto accidental y fugitivo de sus enseñanzas.

Es necesario abrirle un campo mas vasto. Asi como al propietario privado de su dominio por razones de utilidad pública, se le ha hecho saber la deuda que el Estado contrae para con él; al contribuyente los límites impuestos á las peticiones del fisco; á cada ciudadano los sacrificios que se le exigen en nombre de la necesidad, y se han tratado en fin, todas las cuestiones concernientes á la propie-

dad y á los derechos privados, ¿no es de un interes, al menos igual, enseñar en su constitucion general, en su espíritu, en sus procedimientos, la administracion misma, ese poder que no solo nos toca cuando nos vemos personalmente en contacto con él, sino que influye cada instante en nuestro destino, como miembros de la gran familia confiada á sus cuidados y á su vigilancia?

Nada mas digno de ocupar nuestro entendimiento. Observar los medios de que se vale el poder social para repartir su accion y mostrarse en todos los puntos del territorio; investigar si aplica con discernimiento las fuerzas de que dispone, sino las gasta ó las disipa en inútiles empresas; seguir los movimientos de esta gran máquina que nunca se detiene, estudiar las ruedas para suprimir las que le sirvan de embarazo, para añadir las que aseguren la regularidad de su marcha, ¿qué estudio mas digno de que todos los hombres graves y amantes del bien público le consagren su atencion?

Manifiesta es la necesidad de semejantes investigaciones. Los hechos en que reposa la ciencia administrativa, bien que consignados en una multitud de publicaciones oficiales, se ignoran generalmente. Prescindiendo de la organizacion de los consejos electivos que concurren á resolver los negocios locales; prescindiendo de algunas reglas de derecho relativas al espíritu semi-judicial del mayor número de nuestras instituciones, el sistema general de la administracion, su mecanismo interior, sus formas, sus diversas ramas, son poco ó mal conocidas. Se la juzga sin saber sobre qué bases descansa, ni á qué reglas obedece. Sucede con ella lo que con nuestros monumentos y nuestras bellezas naturales, se desdeñan para ir á buscar al extranjero otros menos dignos de admiracion. Escritores ha habido que han descrito las instituciones administrativas de los Estados-Unidos, de la Irlanda y de la Inglaterra; pero no hubo uno que, fuera de la esfera del derecho, se dedicase á describir las nuestras. Hubo sábios que, mer-

ced á la mas laboriosa investigacion, encontraron y arrancaron al olvido las instituciones de pueblos que han desaparecido del mundo, y sin embargo no se interrogan, para hacer el simple análisis de nuestras propias instituciones, los innumerables documentos acumulados á nuestro alrededor. Para el que no sabe profundizar testos de leyes abstractas, áridas discusiones de jurisprudencia ó estadística, frecuentemente confusas, es mas fácil aprender la administracion municipal de New-York, que la de nuestros municipios; la policia de la antigua Roma, que la de Paris.

La ciencia administrativa debe llenar esta laguna apoyándose en los hechos, en el estudio de las legislaciones extranjeras y en la historia. La historia, en particular, le pone en disposicion de aprovechar las lecciones de lo pasado, de remontarse hasta el origen de las instituciones, de observar su primitivo destino, de compararlas con las formas políticas, con los tiempos y las costumbres que las vieron nacer.

El servicio mas importante que se puede prestar á la ciencia consiste en esponer á la vista de todos la administracion misma, los elementos que la constituyen, las obras que realiza. Los que no comprenden el poder público sino rodeado del misterio, y que creen, que tanto mas impone á la opinion cuanto mas se oculta su organizacion, rehusan esta publicidad. Pero esto es un error: el secreto solo aprovecha á los malos gobiernos, y aun esto no les evita el castigo que tarde ó temprano les está reservado. La publicidad y la sinceridad; porque la publicidad que miente no es mas que un odioso charlatanismo, son los atributos de los poderes que llenan lealmente su mision, que respetan las leyes y no tienen otra mira que el bien público.

La administracion francesa, en particular, no tiene por qué rehuir la publicidad. En todas épocas las leyes y las instituciones se han encaminado á introducir en ella el orden. Bajo el antiguo régimen, los parlamentos, que tenian autoridad en ella, empezaron á imprimirle el sentimiento

del derecho que es la esencia de los cuerpos judiciales. El gobierno político era absoluto, la administracion no lo era, y si su subordinacion á la justicia le quitaba independecia, en cambio la hacia mas equitativa. La mayor parte de los servicios públicos se remonta mas allá de la revolucion, y grandes ministros, eminentes hombres de Estado, han dejado en ellos impresas sus huellas. Despues de esta, nuevos establecimientos administrativos, y el perfeccionamiento de los antiguos, se debe al genio organizador de nuestras primeras asambleas, á la vigorosa disciplina del régimen imperial, á las infatigables discusiones de las cámaras, que todos los años con motivo del exámen de los presupuestos ó de leyes especiales, llevaban á todas partes sus investigaciones. Cada legislatura ha visto desaparecer alguna irregularidad, introducirse alguna mejora, en nuestro sistema administrativo, fruto de esta larga y paciente elaboracion. A la publicidad está reservado no solamente preparar las nuevas reformas que solicita el estado de la sociedad, la esperiencia del pasado y las necesidades del presente, sino lo que es mas, precaver las innovaciones peligrosas.

Tal es el pensamiento de los escritos que entrego al público. Convencido estoy de que no satisfacen sino muy imperfectamente las condiciones que yo mismo he indicado; pero quise tan solo abrir el camino; otros vendrán despues que le continúen y recorran con mas feliz éxito. Solo aspiro á un merecimiento: al de la buena fé y al de la imparcialidad.

Esta segunda edicion es una obra casi enteramente nueva, he procurado reunir en órden lógico composiciones que carecian de connexion y de unidad. He desarrollado lo que estaba indicado incompletamente, he suprimido detalles inútiles y tratado nuevas cuestiones. La primera parte contiene una esposicion general, en la que manifiesto el lugar que ocupa la administracion en el sistema de nuestras instituciones, su organizacion, su personal, y la forma

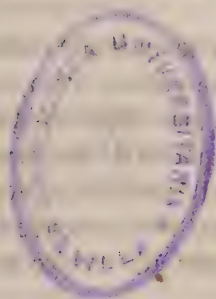
de sus actos. Me he propuesto en este cuadro esclarecer el espíritu, los principios, los rasgos distintivos de la administración francesa. La segunda parte está consagrada á describir algunas de sus especiales ramas: la he presentado en sus relaciones con los poderes locales; con los ciudadanos, como encargada de la policia; con los cultos, cuya organizacion he descrito; con los teatros mismos, respecto de los que está investida de grande autoridad. La he considerado, ademas, en aquellas funciones que, por decirlo asi, afectan á la misma sociedad, y que pueden influir en la condicion de cada uno de nosotros. Resta estudiarla en el cumplimiento de los servicios particulares que le están encomendados, tales como los impuestos, la organizacion de la fuerza militar, las obras públicas, ect. ; asuntos de suma importancia y que merecen tratarse á su vez y detenidamente. Si el público continúa dispensando á los *Estudios administrativos* el favor con que ya los ha honrado, me constituiré en el deber de completarlos y, á pesar de sus lagunas, cuya importancia de ningun modo trato de disimularme, espero que, tales como son, puedan suministrar á los hombres de negocios que deseen enterarse de nuestras instituciones, á los jóvenes y á los extranjeros á quienes la curiosidad ó la necesidad obliguen á conocerlas, y aun á los jurisconsultos, útiles conocimientos y medios formales de instruccion. En ellos he depositado el resultado de trabajos, investigaciones é informes, producto de mas de veinte años de empleos públicos ó fatigas parlamentarias.

No publico un libro político; los tiempos que corren se prestan poco á publicaciones de este género. Para eso se requiere mas libertad en las leyes, mas imparcialidad en los espíritus, una necesidad mejor sentida de las garantías tanto tiempo buscadas con inquietud é irritable susceptibilidad, y tan bruscamente destruidas. Esta necesidad reaparecerá, mas debe nacer, sobre todo, del ensayo mismo que se hace en este momento.

No obstante lo dicho, la administracion está demasiado ligada al gobierno, á sus formas, á su accion, para que no me haya visto obligado á tocar en algunos puntos la esfera política; pero lo he hecho con la independencia que fue siempre el norte de mi conducta y que no abdicaré bajo ningun régimen: sin embargo, ni una palabra escribí que se rozase con las personas. Es una clase de polémica de que me abstuve siempre, aun en la época en que las leyes le dejaban el mas libre campo, y, dado que me gustase, los tiempos le son de todo punto adversos. Al cabo de tanta revolucion los hombres se tienen en poco, y solo se aprecian y consideran los principios y las instituciones.

En vano se buscaria en estos volúmenes una obra de partido. En la confusion general de las opiniones y de los entendimientos, el solo partido que yo admito, si me es permitido terminar con esta profesion de fé, el solo á que me glorío pertencer es al de la libertad, unida á el orden y contenida por la regla. Esta libertad es cosa tan santa y dulce, que la recibiera de las manos que me la diesen. Dichoso me creeria debiéndosela á un Washington; me reconciliaria con un Stuart, y aun se la agradecería á un Cromwel, si un Cromwel pudiese dármela.

5 octubre 1852.



ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

PARTE PRIMERA.

ORGANIZACION Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA ADMINISTRACION.

TITULO PRIMERO.

DEL LUGAR QUE OCUPA LA ADMINISTRACION EN EL SISTEMA DE NUESTRAS INSTITUCIONES.

CAPITULO I.

LOS PODERES PUBLICOS.

EN la infancia de las sociedades los poderes públicos se hallan confundidos; los diversos intereses á cuya guarda están destinados, se unen con lazos tan estrechos, que comienzan naturalmente por mezclarse y confundirse. El soberano, rey ó pueblo, los tiene encerrados en su omnipotente mano, haciendo que se inclinen al imperio de una voluntad única.

Con el tiempo, á tal confusion sucede la division de poderes. En el orden político, esta division proporciona á los ciudadanos garantías tutelares; en el orden económico, si es permitido expresarse así, contribuye á un cumplimiento mas regular, mas espedito y mejor ordenado de los servicios públicos; pero esta division que tan sencilla

parece cuando la consagran las leyes y la ha sancionado el uso, es la obra lenta del tiempo, de la esperiencia y de la reflexion; comienza por ensayos, con tanteos, y concluye, en cierto modo, con procedimientos científicos. Las divisiones del poder son en un principio obra de la necesidad. El soberano, rey ó pueblo, agoviado con el peso de deberes que sobrepujan á sus fuerzas, y que no puede descuidar sin esponerse á quejas importunas para el mismo despotismo; falto de apoyo, de instrumentos y de consejos; extraviado por la ignorancia ó por pasiones que ningun freno reprime, marcha al azar, sigue su capricho y no retrocede ni aun delante de la violencia. Los súbditos se muestran inquietos; la arbitrariedad reina; un mal universal turba los espíritus.

Para aligerar una carga demasiado pesada, para disipar las alarmas, restablecer el movimiento, prevenir las resistencias, se concede en primer lugar, á lo mas caro para los ciudadanos, á sus propiedades, á su libertad personal y á su vida, la proteccion de una autoridad especial. Sustraer estos preciosos bienes á la incertidumbre y vacilaciones de una voluntad móvil, es la necesidad que mas pronto y mas vivamente se siente: asi se funda el órden judicial. Con el establecimiento de tribunales, los pueblos entran en la via de las instituciones regulares y se inician en los beneficios de la separacion de poderes.

Aplicar la ley, tal es el oficio de los tribunales; pero si la ley es arbitraria, si el juez obedece á una regla incessantemente variable, la seguridad que procuran los tribunales es ilusoria é incompleta. Se necesita, pues, como consecuencia del establecimiento judicial, dar á la ley duracion y madurez, y hacerla estable para que sea su aplicacion firme y segura. Con este objeto se la rodea de formalidades particulares, se prepara mas cuidadosamente, se somete á un exámen mas atento, á comprobaciones mas formales y se publica con solemnidad, preservándola de este modo de cambios fáciles y perniciosos. Bien que

se considere aun atributo esclusivo del jefe del Estado, toma una forma propia que prepara una separacion mas completa.

Mas tarde, cuando se fundan las instituciones políticas, el derecho de hacer las leyes deja de pertenecer esclusivamente al trono, y se divide entre este y las asambleas que representan la nacion. En ciertas épocas, por una separacion absoluta, pasa entera á estas asambleas, y el jefe del Estado no toma parte en su formacion sino por la iniciativa, cuando se le concede, ó con un *veto* mas ó menos absoluto.

De este modo, dos poderes, el legislativo y el judicial, se desprenden y separan adquiriendo una existencia distinta y propia. Al monarca le queda reservado solamente el poder ejecutivo, es decir, la mision de ejecutar las leyes, aquellas al menos cuya aplicacion no pertenece á la justicia, y gobernar al pais con la autoridad de las mismas.

El mismo poder ejecutivo se divide en dos ramas: la política, es decir, la direccion moral de los intereses generales de la nacion; y la administracion, que consiste principalmente en la ejecucion de los servicios públicos. En el gobierno constitucional la misma política pasa en parte á las asambleas legislativas. Representando la nacion, dictando las leyes á que debe obedecer, estas asambleas no pueden permanecer estrañas á la política, que, por las relaciones que sostiene en el exterior en provecho de la independencia y de la dignidad del pais, y por el movimiento que en el interior comunica á todo lo concerniente al reposo, seguridad, vida moral y prosperidad del pueblo, ejerce tan grande influencia en los destinos públicos. Cuanto mas crece el poder parlamentario, tanto mas invade la política; la rige con las leyes, con los votos financieros y con sus resoluciones. Cuando llega á su extremo desarrollo, la trae hácia sí casi por completo, no dejando al poder ejecutivo sino solo aquello que es asunto de negociaciones, de estudio y de ejecucion, y no de deliberacion ó de decreto.

Esta division de poderes y el órden sucesivo en que se ha operado, están confirmados en los monumentos de nuestra historia. Bajo el régimen feudal, los Prebostazgos y los Bailiages; en la monarquía, luego que emprende su prolongado trabajo de absorcion y de engrandecimiento, los parlamentos dan á los pueblos las primeras garantías de justicia. El registro de los edictos por los tribunales de justicia imprimia á las leyes su carácter distintivo. Después de la revolucion, á esta formalidad, casi siempre vana y frecuentemente obtenida con la fuerza, sucede el voto de las asambleas representativas. El poder político, por su parte, se divide mas ó menos entre ellas y el jefe del Estado.

En este conjunto de instituciones, y cualquiera que sean los detalles de las atribuciones respectivas, la administracion tiene su lugar aparte, y en el ejercicio de sus funciones se halla en contacto habitual con todos los otros poderes; con la ley que aplica y completa, cuando la necesidad lo requiere; con la justicia que organiza y cuyas sentencias ejecuta, y con la política cuyo impulso recibe. ¿Cuáles son sus prerogativas? ¿En qué límites debe encerrarse? ¿Cómo se defiende contra las usurpaciones de los otros poderes, y cómo estos á su vez se preservan de las suyas? Esto es lo que debe estudiarse para determinar con precision el lote que le ha cabido en el sistema constitucional.

Este estudio, que se roza con las mas elevadas consideraciones, reclama por lo tanto estremada atencion. Por una parte la causa de la libertad está interesada en ello; la separacion de poderes es la primera condicion de los gobiernos libres; proposicion incontestable y que nada ha perdido de su autoridad por haberse inscrito en la constitucion de 1848. Por otra parte, cuanto mas ha visto la administracion agrandarse su dominio, tanto mas necesario es encerrarla en él, y levantar frente por frente de las leyes y de las costumbres que han ensanchado su esfera, un muro que la encierre y le vede estralimitarse.

CAPITULO II.

LA ADMINISTRACION EN SUS RELACIONES CON EL PODER LEGISLATIVO.

El legislador dispone y, en las cosas que le atañen, la administracion ejecuta: al uno le corresponde la declaracion de derechos, á la otra su ejecucion. La ley no es mas, segun la espresion de Ciceron, que *un príncipe mudo*, y el príncipe ó la administracion es la *ley hablando*.

La administracion es, pues, el servidor de la ley; es la fuerza vital que la hace activa y sensible, el instrumento organizado que le dá su potencia exterior y que en su nombre imprime movimiento á los negocios públicos.

Al legislador pertenecen funciones mas elevadas, ejerce una autoridad mas absoluta; la administracion desempeña un papel subordinado, pero abraza objetos mas numerosos, se trasforma en hechos, se convierte en realidades prácticas, y basta considerar el número de asuntos que trata, el valor de las cosas que dispone, la magnitud de los intereses que le están encomendados, para reconocer que, por secundaria que sea, forma uno de los resortes mas considerables y necesarios de la organizacion política.

Para darse esacta cuenta de sus relaciones con el poder legislativo, es preciso considerar sus diversas atribuciones. Por la principal se encuentra, hasta cierto punto, asociada al legislador, hallándose por consecuencia en estrecho contacto con él.

La ley, que manda en términos generales, y cuyo imperio abraza la Francia entera, sus numerosas provincias y sus diversas poblaciones, no puede preveerlo ni arreglarlo todo. Hay necesidad con frecuencia de reparar sus omisiones y de desarrollar sus principios, sin cuyo complemento la ejecucion seria variable, arbitraria y lánguida. Es preciso que entre la ley que ordena y el agente que le presta su brazo, se interponga una autoridad que hable por ella cuando no lo ha dicho todo; que decrete las me-

didas secundarias que no ha prescrito por sí misma; que precise su voluntad, cuando no la haya espresado claramente. Tal es el oficio de la administracion, que cumple por medio de sus reglamentos,

Este oficio intermedio, que le confiere un carácter casi legislativo, que la erige en suplente, y como se ha dicho con justicia, en sustituto del legislador, resulta naturalmente de su institucion misma. Y en efecto, para ejecutar la ley, para ponerla en movimiento, es necesario poder darle órganos, sin los que quedaria impotente é inanimada. Sin embargo, la administracion no goza en todas partes de esta facultad esencial, pero en Francia la disfruta plenamente. Muchas constituciones, entre otras la que nos rige en este momento, se la han reconocido espresamente. El derecho de hacer los reglamentos de administracion pública, es un atributo constitucional de la misma administracion, y con frecuencia las leyes contienen bajo este aspecto una disposicion explicita. Algunas veces se ha llegado hasta el extremo de delegar á estos reglamentos asuntos que correspondian al poder legislativo, pero que reclamaban una esperiencia temporal, ó exigian conocimientos especiales. En este caso fijan el término en que el reglamento deberá convertirse en ley.

No hay ninguna regla fija por cuyo medio se pueda determinar con esactitud el dominio respectivo de la ley y del reglamento de administracion pública. Solo existen ciertas materias que la constitucion ha señalado espresamente y que, por consecuencia, no pueden promover disputa. Por ejemplo, la votacion de los impuestos se ha reservado á la ley, y un reglamento de administracion pública no bastaria para establecer una contribucion. Por el contrario, el poder ejecutivo es el encargado de asegurar la ejecucion de las leyes, y al poder legislativo le está prohibido mezclarse en las medidas de pura ejecucion. En las constituciones mismas es donde se encuentra esta distribucion de atribuciones entre los dos poderes, y segun

el espíritu que reina en ellas, las acuerdan mas amplias al uno ú al otro. Pero solo pueden comprender un pequeño número de disposiciones generales; y por mucho cuidado que pongan en señalar á cada uno su lote, una multitud de objetos se escaparán siempre á sus definiciones. Por otra parte, hay ciertas materias mistas, que en razon de sus afinidades, ó por especiales consideraciones, se hallan fuera del principio general de clasificacion. Asi es que las obras públicas, aun cuando están bajo el dominio de la administracion, no obstante, en razon de las tarifas y de las espropiaciones, la ley es quien autoriza ó concede las mas importantes. Tambien los impuestos son del dominio de la ley, y sin embargo ciertos arbitrios, en atencion á su poca importancia, ó á su carácter puramente local, se autorizan por la administracion, en virtud de una simple aprobacion general inscrita en el presupuesto.

No es posible establecer una regla absoluta, solo sí presentar algunas indicaciones basadas en el interes público, decisivo siempre en semejantes cuestiones.

El legislador debe abrir un vasto campo á los reglamentos de la administracion pública. No descuide la ley ningun interes social, pero no descienda nunca á detalles secundarios: tal es su verdadera mision. Toda cuestion se resuelve con ayuda de los principios generales, de los cuales emanan las reglas de aplicacion. Proclamar estos principios, es la mision de la ley; organizar sus consecuencias, corresponde á los reglamentos.

En un Estado, cuyo territorio es reducido, el legislador que ve, por decirlo asi, todos los hombres y todas las cosas, puede medir la trascendencia de sus prescripciones. Las partes interesadas están á su vista; los hechos hieren sus miradas, y el número no es tan grande que permita soluciones varias. Puede administrar, porque administrar, no es otra cosa que aplicar la ley, y aplicar la ley es deducir todas las consecuencias de los principios que establece.

Pero en un Estado como la Francia, donde los hechos se multiplican hasta lo infinito, donde la manera de aplicar un mismo principio puede variar con la diferencia del clima, de la riqueza, de las costumbres, la ley que provee por sí misma á su aplicacion obra á ciegas; necesariamente ha de carecer de sabiduria y de prevision.

Cuanto mas estenso es el territorio y mas numerosa sea su poblacion, tanto mas debe la ley agrandar la esfera de los reglamentos, para el pronto y justo despacho de los negocios.

Se pueden distinguir con rasgos generales las cosas del dominio obligado de la primera, de las que pueden ser delegadas á los segundos. La ley es general, única, ejecutoria para todos los puntos del territorio: no se hace, como en Inglaterra, para una parte de la nacion, ni varía en las provincias. Debe, pues, limitarse á los objetos que interesan á la generalidad de los ciudadanos, y dejar á los reglamentos las medidas susceptibles de modificacion segun los lugares.

La ley está destinada á una larga existencia; es *cosa siempre firme y estable*, segun los términos de la fórmula real, que ordenaba antiguamente la estampacion en ella del sello del Estado; no debe, pues, aplicarse sino á lo permanente y durable, dejando á los reglamentos lo accidental y pasagero.

La ley se prepara lentamente y con precauciones que, aunque necesarias, embarazan su marcha. Conviene, pues, que no resuelva las cuestiones que no requieran el aparato de estas formalidades y que exigen una pronta resolucion. El reglamento, rodeado de garantias menos solemnes, pero no por esto menos protectoras, puede solo conciliar la madurez del exámen con la prontitud en la resolucion.

Conviene, en fin, relegar á los reglamentos las cuestiones que exijan conocimientos facultativos. Secundada por consejos hábiles, por los órganos mas acreditados de

la ciencia, entregada á los cuidados prácticos de los negocios, la administracion puede sondear todas las dificultades, penetrar todos los secretos y satisfacer todos los intereses.

Esta reparticion entre la ley y el reglamento trae, por consecuencia, realzar al uno sin rebajar á la otra. Lejos de esto, limitándose á proclamar las verdades primordiales de la moral social, las reglas fundamentales del orden, las necesidades esenciales del Estado, la ley se mantiene en la region mas elevada; y no se la espone, abandonándola á los clamores de los partidos, ni á las quejas del interes privado.

Sin embargo, estas reglas no se aplican igualmente á todas las leyes, cualquiera que sea su objeto. Al contrario, segun sea la materia que regulan, las leyes pueden conceder mas ó menos, bien sea al reglamento de la administracion, bien sea á la misma accion administrativa.

Las leyes, segun la naturaleza de sus disposiciones, pueden dividirse en dos clases distintas. Las unas concierne á los ciudadanos, regulan sus derechos personales, su capacidad civil, sus obligaciones con el Estado; los someten á ciertos deberes con un fin de policia y seguridad; limitan la libertad é imponen castigos. Las otras se aplican al Estado mismo, considerado como la personificacion del interes colectivo de los ciudadanos, y determinan los derechos y las obligaciones del gobierno, que representa el Estado, y obra en su nombre.

Las leyes que pertenecen á la primera categoria, requieren mayor desarrollo. Conviene que sus disposiciones sean formales, esplicitas, completas. Puede aplicárseles el pensamiento de Bacon: las mejores son aquellas que se prestan menos á una aplicacion arbitraria de parte de los que las han de ejecutar, sean administradores ó jueces, porque todo lo que atañe á la fortuna de los ciudadanos, á sus personas, á su honor, exige imperiosamente la intervencion del poder supremo de la sociedad, es decir, de

la ley. No sucede lo mismo con las segundas. Cuando se trata, por ejemplo, de los bienes pertenecientes al Estado, de compras y ventas, de suministros, una legislación sospechosa en demasia, que trabase á la administracion, privándola de la libertad de moverse, comprometeria el interes público. No en estrechas y minuciosas prescripciones se encuentran las garantías debidas á la cosa pública, y que la administracion debe respetar, sino en la vigilancia de que se halla rodeada, y en la responsabilidad de sus agentes.

La parte respectiva de la ley y del reglamento, que, como acaba de verse, depende de la naturaleza de los intereses que hay que ordenar, se subordina tambien á las garantías que ofrece la administracion encargada de hacer esos reglamentos. Si la administracion es arbitraria, irregular y sin responsabilidad, un legislador hábil le dejará poca latitud; delegará con reserva y temor un poder que puede engendrar abusos. Si, por el contrario, obedece á reglas constantes de justicia y equidad, si debe inspirar confianza, sus poderes pueden sin peligro ser mas latos.

Es fácil, con la ayuda de estos signos, enterarse de las relaciones respectivas de la ley y de la administracion, pero se reconoce tambien por ellos lo difícil que es señalar con precision la linea que las separa. Esta depende de la naturaleza de los gobiernos, de los términos de la constitucion, y sobre todo, de la sabiduria de los poderes públicos, elemento necesario para la marcha regular de las instituciones, sin el cual las mejores pueden fracasar, y con el que pueden mantenerse aun las mas imperfectas y defectuosas. Desde 1789 en adelante, han sido frecuentes los atentados recíprocos de la ley y de la administracion. Entre dos poderes que se tocan y que, por decirlo así, se completan mutuamente, hay siempre un terreno comun accesible á cada uno de ellos, y que cabe naturalmente al mas emprendedor. Se ha visto, alternativamente, á la administracion invadida por la ley, y á la ley invadida por la

administracion. La Convencion y el Imperio dieron el ejemplo de este desorden. La primera se propasó hasta legislar sobre la forma de los carruajes destinados al servicio de la correspondencia pública; el segundo hasta imponer castigos por decretos. Los gobiernos que se sucedieron no cesaron de agrandar cada vez mas la esfera del poder legislativo. Durante la restauracion, las asambleas legislativas solo participaban en la formacion de las leyes con la deliberacion y el voto. Eran una rama enervada del poder legislativo, y no podian apoderarse de la administracion, defendida por la iniciativa y el veto, reservados al poder ejecutivo. Al darles la iniciativa, la Carta de 1830 abria la puerta á sus atentados, pero el poder ejecutivo conservaba el *veto* para resistirlos. En la constitucion de 1848, una asamblea única reunia en sus manos la iniciativa, la deliberacion y el derecho de promulgacion, en caso que se resistiese el poder ejecutivo. El poder legislativo carecia de freno; su independencia era absoluta. A pesar de esto, justo es reconocer que no traspasó nunca los límites que le asignaba el espíritu de la constitucion. El presidente de la república no tuvo nunca motivo, ni para pedir una segunda discusion, para lo que estaba autorizado, ni de manifestar su disenso, negándose á hacer la promulgacion por sí mismo. La última constitucion ha cambiado completamente este régimen. Se ha despojado al cuerpo legislativo del derecho de iniciativa, y hasta de la indirecta que le concedia el art. 49 de la Carta de 1814; el derecho de enmienda que habian admitido esta y el acta adicional de 1815, no puede ejercerlo sino con la adhesion del Consejo de Estado, corporacion amovible y nombrada por el jefe del poder ejecutivo; ni aun tiene ocasion de espresar su opinion, deliberando sobre peticiones que le está prohibido recibir. Ademas de lo que poseia el cuerpo legislativo del Imperio, solo posee el triste derecho de publicar sus discusiones en un proceso verbal, redactado por un presidente elegido por el poder ejecutivo.

Sin que esto sea juzgar este sistema, permítasenos decir que si el poder ejecutivo, con la constitucion de 1848, estaba amenazado, el poder legislativo lo está ahora con la nueva constitucion. En verdad, el Senado está revestido de facultades con las que podria suplir la impotencia del cuerpo legislativo. Disfruta el derecho de anular los actos inconstitucionales y de oponerse á la promulgacion de leyes contrarias al testo constitucional. Mas, sin temeridad, puede asegurarse que un cuerpo, hechura del poder ejecutivo, no debe estar particularmente constituido para oponerse á las traslimitaciones de este mismo poder. Muchas medidas hay que, sin contener una infraccion expresa de la constitucion, sobre todo en una materia tan delicada, tan controvertible como las prerogativas respectivas de los poderes políticos, pueden herirla, y no obstante esto, su gravedad no es tan grande que deba creerse autorizado, ya para impedir la promulgacion de una ley preparada por el Consejo de Estado, propuesta por el gobierno y adoptada por el cuerpo legislativo, ya para anular solemnemente un acto del poder ejecutivo: la historia, si se le interroga, nos suministrará ejemplos edificantes. El Senado del Imperio estaba compuesto de hombres ilustres; sus miembros eran inamovibles, su cargo vitalicio, y aseguraban su independencia sus ricas dotaciones. Constituido en custodio de la libertad de la prensa y de la individual, no se acordó de estas importantes prerogativas y de los derechos de la nacion, hasta el dia en que pronunció la caida del emperador, confundido por la Europa entera.

La invasion de un poder por otro ha tenido siempre las mas funestas consecuencias. Cada uno de ellos, en efecto, vive en condiciones apropiadas á su mision. El uno es electivo, independiente é irresponsable; el otro nacido del poder ejecutivo, amovible y responsable. Tan peligroso seria que la ley juzgase cuestiones personales, se inmiscuase en el manejo de los caudales públicos, nombra-

se para los empleos; como lo seria el que la administracion reglase los derechos privados; estableciese contribuciones, ordenase sobre la propiedad, etc. Las garantias mas preciosas de los ciudadanos quedarian á merced del poder ejecutivo.

CAPITULO III.

LA ADMINISTRACION EN SUS RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL.

La justicia y la administracion, sumisas una y otra á la autoridad del poder legislativo, tienen un destino comun; la ejecucion de las leyes. Asi que en los escritos de los publicistas y en el testo de las mismas constituciones, el poder judicial se considera frecuentemente como una de las ramas del poder ejecutivo. Pero á pesar de este carácter comun, la justicia y la administracion son dos poderes distintos. La mision de la justicia es defender los derechos privados ó individuales; la administracion vela los intereses colectivos ó generales. Que un ciudadano sea molestado en su libertad, en su propiedad, en su honor, implora el apoyo de la justicia y encuentra á su lado proteccion y amparo; que la sociedad, que una reunion de ciudadanos agrupada en una circunscripcion territorial ó formada solo por una comunidad de intereses, sienta una necesidad que reclame el concurso de un poder superior, investido del derecho de dictar las medidas necesarias, delegado de las leyes cuya ejecucion se necesita; la administracion interviene y vence los obstáculos.

De este destino propio y peculiar á cada uno de los dos poderes, resultan las diferencias de su organizacion y su diferente modo de obrar.

La justicia no disfruta de ningun poder discrecional; su única regla son las convenciones ó la ley que aplica. Las toma en sus términos estrictos, y rigurosos, y no teme faltar á la equidad si aquellas la perjudicaron. Prescinde de las personas; ningun obstáculo basta á detenerla; ningun

temor la turba. Sus depositarios son irresponsables, inamovibles é independientes, y sus decisiones soberanas. Reina absoluta en la esfera en que la constitucion la ha colocado.

La administracion, por el contrario, se subordina á los tiempos y á los lugares. El interes público es su ley suprema, asi que á cada instante debe dar cuenta de sus actos. Sus agentes son amovibles, sus prescripciones pueden modificarse ó revocarse. Es mudable y está sujeta á variaciones como los objetos que componen su dominio.

Por estas diferencias se comprenderá cuánto importa que la justicia y la administracion se encierren constantemente en los límites que les están respectivamente señalados.

Los reglamentos de administracion pública no podrian remitirse á un poder que resiste á toda influencia, venga en buen hora hablando en nombre del interes público, y que funda su honor en aplicar siempre la ley con el mismo pensamiento y el mismo espíritu. Este carácter de la justicia, en que estriba su gloria y nuestra seguridad, es incompatible con la naturaleza de las necesidades á que la administracion debe proveer.

Si, por otra parte, la administracion sustituyese á la justicia, se espondria á subordinar los derechos privados al interes público; á olvidar, en beneficio del Estado, la propiedad y la libertad de los ciudadanos, y á colocar la arbitrariedad en lugar del derecho. El dia en que la justicia cayese en manos de la administracion, no habria ya para los ciudadanos, ni garantías, ni seguridad.

Esta es la razon por qué desde 1789 todas las constituciones vienen proclamando el principio de la separacion de poderes y procuran que prevalezca.

Verdad es que hay paises libres que no han admitido este principio; pero su ejemplo carece de valor. En las cosas de administracion no se puede comparar la Francia con Inglaterra y los Estados-Unidos; alli las atribuciones de

los poderes administrativos están tan circunscritas como el gobierno mismo. Se limitan á lo que es indispensable para la vida del cuerpo social y de allí no pasan. Los ciudadanos cumplen por sí mismos la mayor parte de los deberes que entre nosotros se confían á la administracion. La centralizacion, de que bien pronto hablaremos, es allí destonocida. En Francia, por el contrario, la administracion ocupa un vastísimo espacio y ejerce funciones numerosísimas. La administracion dicta órdenes á un pueblo de empleados, de funcionarios, de agentes de todas categorias y de todos grados. No se puede comparar una nacion con otra; y lo que es simple, lógico y sin inconvenientes, en esos gobiernos extranjeros, puede ser peligroso é inaplicable en el nuestro.

La diferencia de sistemas ha producido la diferencia de legislaciones. La ley inglesa, la ley americana, se limitan á prever y reglamentar todos los casos. Como se aplican en lo general por agentes que no dependen del gobierno, es necesario que sean precisas, imperativas y terminantes. Ningun poder secundario está encargado de suplir sus omisiones, y nada dejan al buen criterio de los que deben ejecutarlas. La ejecucion es un acto, por decirlo así, mecánico, y la administracion, bajo el imperio de la ley, un agente ciego, destinado á leer un testo y seguirle literalmente; solo necesita, como dice Montesquieu, tener ojos. Basta al legislador, para conseguir su objeto, señalar una pena á la infraccion de cada una de sus prescripciones, é imponerla al que por incuria ó malicia las quebrante.

Que la autoridad judicial pronuncie esta sentencia, como todas las otras, no es, por su parte, mezclarse en los negocios administrativos. Llamada únicamente á leer un testo legal, y á patentizar la realidad de su observancia ó violacion, lo que es oficio del juez, no se sale tampoco en este caso de sus propias atribuciones. Por otra parte, no se atreveria, de ningun modo, á suscitar embarazos á una administracion con los brazos ya ligados, que carece de

libertad, y cuyos deberes están escritos y señalados de antemano.

No sucede lo mismo cuando la ley, como en Francia, se limita á promulgar algunos principios fundamentales, confiriendo poderes generales á la administracion y revisiéndola de ciertos derechos. El administrador no es ya un ejecutor servil, encerrado en los rigores de la letra. Arbitro verdadero, goza de libertad moral; debe apelar á su inteligencia, inquirir el pensamiento del legislador, con el que persigue un objeto comun, y del cual es tan intérprete como el ministro. En este sistema, si la autoridad judicial estuviese facultada para anular los actos de los administradores, ó llamarlos indistintamente á su tribunal, podria someter la administracion á una crítica general é ilimitada, absorberla por entero y condenarla á la inaccion, interrumpiendo su marcha.

Tal es el espectáculo que ofrecia el antiguo régimen. No estando designado el limite de los poderes, la justicia habia llegado, con el apoyo de la opinion, á quién inspiraba confianza, y con la ayuda de la perseverancia habitual á los cuerpos permanentes, á apoderarse de todos los atributos del poder público. Los parlamentos intervenian en la legislacion, registrando los edictos, y en la administracion con los reglamentos de policia y con los procesos dirigidos contra los administradores. Podian, á pesar de las evocaciones y de los *committimus*, remedios violentos, y por lo tanto de aplicacion rara y difícil, poner en entredicho á la soberania.

Asi que el primer cuidado de la asamblea constituyente, desde que fundó el nuevo régimen, fue declarar que las funciones judiciales eran distintas y debian siempre estar separadas de las administrativas; decidió que los jueces, so pena de prevaricacion, no pudiesen perturbar, bajo ningun pretexto, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante su tribunal á los administradores por razon de sus funciones.

Tal es el principio que, salvo algunas escepciones necesarias, ha dominado desde entonces en las relaciones de la justicia con la administracion.

Este principio descansa sobre las consideraciones mas graves y mas íntimamente unidas al interes público; pero su aplicacion debe rodearse de todas las garantias necesarias para impedir que degenera en instrumento de usurpacion y despotismo. En efecto, si estas garantias faltasen, la administracion podria llegar á apoderarse de lo que es atribucion de los tribunales, y á beneficio de esta usurpacion, los ciudadanos se verian privados de la proteccion que la justicia les dispensa. Determinar las reglas en cuya virtud la justicia y la administracion permanezcan en sus límites, es un problema cuya buena solucion tiene una importancia inmensa para la marcha regular de las instituciones y para la libertad de los ciudadanos; pero es tambien un problema que ha ofrecido siempre serias dificultades.

La asamblea constituyente se habia limitado al principio á inscribir en las leyes constitucionales las reglas de la separacion de ambos poderes.

Cuando tuvo que organizarlos, dió al rey, como jefe de la administracion general, el derecho de revindicar de los tribunales las cuestiones que tuviesen carácter administrativo. El poder ejecutivo conservó esta atribucion hasta el año VIII.

El directorio la conservó en la constitucion del año III, y su ejercicio, ni se subordinó á ninguna regla, ni se circunscribió con determinados límites. Asi el poder ejecutivo ejercia un derecho casi absoluto, en virtud del cual podia atentar contra la autoridad judicial, de lo que no siempre se abstuvo. Pero distaba poco la época en que esta autoridad lo habia invadido todo, y el legislador se preocupaba justamente con el recuerdo de sus anteriores empresas. Por otra parte, segun el espíritu de aquellas primeras constituciones, el poder ejecutivo estaba subor-

dinado á las asambleas; estas, que podian, siempre que quisiesen, pedirle cuenta de sus actos, y reformar los que no eran de su agrado, se atribuian indirectamente á sí mismas el derecho que le conferian, y era lógico que se reservasen tambien la facultad de arreglar las atribuciones respectivas de las autoridades administrativa y judicial. La constitucion del año III habia previsto hasta los casos en que los conflictos habian de someterse á la decision del cuerpo legislativo.

Cuando la constitucion del año VIII, redujo la esfera de las asambleas políticas y agrandó la del poder ejecutivo, es natural que sus redactores no se hallasen dispuestos para retirar á este un derecho de que ya se hallaba revestido.

No obstante, los poderes mismos que habian cabido en participacion al jefe del Estado, la responsabilidad que ya no existia y que habia desaparecido con la preponderancia de las asambleas, aumentaban los peligros de la autoridad judicial, y ya que no se le podia revestir con la facultad de arreglar ella misma sus atribuciones, se comprendió intuitivamente que esta facultad tampoco se le podia dar á la administracion, ni siquiera al gobierno, identificado con ella; y la constitucion decidió que el Consejo de Estado, que creaba, pronunciaria, por una parte, acerca del enjuiciamiento de los funcionarios públicos, y por otra de lo contencioso administrativo, que comprendia el juicio de las competencias; verdad es que se admitió que las decisiones del Consejo de Estado, para ser válidas, necesitaban la aprobacion del jefe del gobierno; pero esta subordinacion no era producto de ningun mandato constitucional ó legal, y no es este el único ejemplo de las usurpaciones cometidas por el nuevo jefe, en una época de debilidad, y en que el ascendiente de su genio ejercia una influencia casi irresistible. Por lo demas, la aprobacion del jefe del Estado era de pura forma, y si hemos de ereer las tradiciones de aquel tiempo, nunca se negó en

tales materias, á las decisiones del Consejo. Sea como quiera, la garantía que la constitucion del año VIII tuvo, al parecer, en consideracion, fue ilusoria, y la administracion dió ejemplos numerosos y escandalosísimos de sus invasiones en el campo de la justicia.

Con la Restauracion, la Francia recobró el régimen parlamentario y el principio de la responsabilidad política, y si no dió inmediatamente frutos, tampoco quedó estéril. Para mostrar sus consecuencias con relacion á la separacion de poderes, examinemos sucesivamente los dos órdenes de medidas que á esto se refieren: las competencias y la autorizacion para perseguir ante los tribunales á los agentes del gobierno.

En cuanto á las competencias, la restauracion admitió al principio las tradiciones del gobierno imperial. Confióse á los prefectos el derecho de detener inmediatamente la accion de los tribunales, solventándolos; no se permitia la menor demora á la ejecucion de los mandatos del gobierno; por consecuencia, la justicia quedaba indefinidamente en suspension; nada limitaba el ejercicio del derecho de los prefectos, que resolvian los conflictos aun contra decisiones con fuerza de cosa juzgada: de aquí numerosas y vivas reclamaciones. En fin, en 1828, un decreto del 4.º de junio, que aun está en vigor, fija los plazos, determina los casos en que se autorizaba la competencia, la veda en ciertas materias, y consagra notables y verdaderas garantías. No obstante esto, se dejaba siempre al gobierno la decision definitiva; pero como decia Mr. Cuvier; «que abuse el gobierno de las competencias, que arrebate los ciudadanos á sus jueces naturales, que pervierta las jurisdicciones, las Cámaras pueden, siempre que lo tengan por conveniente, llamar á los ministros á que den cuenta de su conducta. Hay para el abuso un remedio siempre pronto.»

El sistema se mantuvo el mismo en el gobierno de Julio; solamente se introdujeron algunos cambios de pura

forma, pero que tenian cierta importancia. Primeramente, los debates ante el Consejo de Estado se declararon públicos en 1834; en segundo lugar la ley de 19 de julio de 1843, al autorizar implícitamente al gobierno á separarse del informe del Consejo de Estado, ordenó que en este caso, el decreto que interviniese se insertase en el Monitor y en el Boletín de las leyes; quiso, y fue su objeto, que cuando la decision emanase del gobierno solamente, advertir de ello al público, abrir el campo á las quejas de la prensa, que entonces era libre, y á las reclamaciones de la tribuna que estaba en pié y resonante.

Sin embargo, estas combinaciones legales, bien que hubiesen satisfecho las reclamaciones mas legítimas, no oponian aun un muro impenetrable á las invasiones del poder ejecutivo. El gobierno adoptaba siempre los dictámenes del Consejo de Estado, pero se acusaba al Consejo de tender á aumentar desmesuradamente las atribuciones administrativas. La constitucion de 1848 quiso quitar hasta el pretesto de estas acusaciones; instituyó el tribunal de competencias, compuesto por mitad de Consejeros de Estado y del tribunal de Casacion, presidido por el ministro de justicia, é investido de una jurisdiccion propia. Con la aproximacion de los magistrados mas elevados del órden administrativo y del órden judicial, estaban representados y defendidos los dos poderes. Con la presidencia de un Ministro, el interes del Estado tenia en el tribunal un órgano autorizado y poderoso. Con el reconocimiento de una jurisdiccion propia, el gobierno se justificaba de la acusacion de poner la mano en la autoridad judicial: la jurisprudencia del tribunal de competencias justificó las esperanzas que habia hecho concebir su creacion; se mostró casi enteramente conforme á la que el Consejo de Estado habia precedentemente establecido, sancionada por un cuerpo cuya composicion prevenia todas las objeciones; obtuvo una aprobacion unánime; prevaleció hasta en el Consejo de Estado y tribunal de Casacion, que se apropiaban mas

tarde , con afan, las decisiones de colegas elegidos de su seno, y el resultado final del establecimiento del tribunal de conflictos debia ser, introducir un acuerdo perfecto entre dos grandes cuerpos cuya armonía es preciosa y ventajosísima.

Con la constitucion de 1848 quedó destruido dicho tribunal. Las disposiciones de la ley de 1845, se han reproducido por un decreto fechado en 25 de enero de 1852; pero las instituciones con que se combinaba esta ley habian experimentado cambios profundos; la responsabilidad política quedó suprimida y abolido el régimen parlamentario. El gobierno ha recobrado el derecho de resolver las competencias de una manera contraria á los dictámenes del Consejo, y si bien está obligado á insertar sus resoluciones en el Boletín de las leyes, ¿qué se hicieron los recursos políticos, las interpelaciones, las reclamaciones á la opinion, las críticas de la prensa, que esta institucion tenia por objeto provocar, si necesario era? Por otra parte, el Consejo de Estado fundado por la nueva constitucion, tiene, como despues mostraremos, un carácter que difiere mucho del que tenia el de la monarquia constitucional.

En cuanto al enjuiciamiento de los agentes del gobierno, uno de los primeros actos de la Restauracion fue permitir se citase ante los tribunales, sin autorizacion previa, á los empleados en contribuciones indirectas (ley de 28 de agosto de 1846); mas tarde se estableció la misma escepcion para los empleados que ordenasen ó verificasen percepciones ilegales, (leyes anuales de hacienda). En 1849, la ley electoral permitió tambien la persecucion, sin autorizacion, de los empleados públicos culpables en materia de elecciones. Salvo estas escepciones, el principio de autorizacion escrito en el art. 73 de la constitucion del año VIII, continuó subsistiendo. El gobierno de Julio habia propuesto una ley sobre responsabilidad, que daba á los tribunales, con algunas precauciones, el derecho de juzgar sin autorizacion á los agentes del poder; pero las dos Cá-

maras se fijaron en el art. 75, ligeramente modificado en lo respectivo á su aplicacion. De este modo el gobierno conservaba el derecho de suspender los procedimientos, pero conformándose con el dictámen del Consejo de Estado. Sus decisiones, por una parte, se sujetaban á la garantia de la responsabilidad, y por otra, los ciudadanos, que atribuian á un agente del poder un acto ilegal, quedaban autorizados á probar de hecho lo denunciado. Despues del 24 de febrero de 1848, este sistema se modificó en la nueva constitucion con la creacion de un Consejo de Estado, elegido por la asamblea y por lo mismo independiente del gobierno; Consejo cuyos dictámenes, por pura fórmula, aprobados por el poder ejecutivo, eran unas verdaderas decisiones. Ejercia, pues, por la autorizacion que concedia para procesar á los empleados públicos, atribuciones análogas á las del tribunal que hemos citado al hablar de las competencias; y de esta manera, las autorizaciones para procesar, lo mismo que los competencias, no dependian ya de la voluntad del gobierno.

La constitucion de 1852 ha vuelto sobre este punto tambien á lo que existia antes de 1848, con las diferencias resultantes del nuevo sistema político, y sobre las que es inútil insistir. Pero hay mas aun; el derecho de probar con testigos los actos imputados á los funcionarios públicos, derecho creado por la ley de 26 de mayo de 1819, suprimido por la de 25 de marzo de 1822, y restablecido por la de 8 de octubre de 1830, ha sido anulado por el decreto de 17 de febrero de 1852. Los tribunales correccionales han sustituido al jurado en los juicios sobre delitos de imprenta, y los debates jurídicos de estos no son públicos. Por otra parte, el decreto de 2 de febrero de 1852, suprime el derecho de perseguir sin autorizacion á los funcionarios culpables de delitos en materia de elecciones.

Asi, cuando un ciudadano pretenda anular un acto del poder que atente á sus derechos, el gobierno, por medio del conflicto, puede vedar á los tribunales el conoci-

miento de la accion, y cuando se queje de una arbitrariedad cometida en perjuicio suyo por un agente del poder, el gobierno, negando la autorizacion para procesarle, puede impedir á los tribunales el conocimiento de esta queja: su decision es soberana y no da lugar á apelacion.

¿No está uno autorizado para afirmar que la autoridad judicial carece de proteccion contra la administrativa, y no es una singular contradiccion la de las leyes, que por una parte declaran los jueces inamovibles, para asegurar sin duda su independecia contra el único poder que podria hacer un arma de la amovilidad, y que por otra permiten al gobierno sustraer á su jurisdiccion todas las cuestiones en que esta garantia asegura una proteccion á los ciudadanos?

¿Cuál puede ser la razon de estas celosas precauciones? La autoridad judicial ¿ha intentado por ventura salir de sus limites, marchando por el sendero de los antiguos parlamentos? De ninguna manera. El tribunal de Casacion, con especialidad, ha mostrado siempre una fiel observancia de las competencias. Sin exageracion pudiera decirse que ha sido á lo menos tan amante de las prerogativas de la administracion, como ella misma. Esto no debe admirarnos; los tiempos han cambiado mucho desde la época en que la constituyente tenia tan viva desconfianza de los tribunales; han prevalecido nuevos principios, y se han formado, bajo su influencia, nuevos hábitos. La asamblea, que acababa de abolir los antiguos parlamentos y que conservaba vivo aun el recuerdo de sus exorbitantes poderes, podia alarmarse con justicia; pero en nuestros dias tales excesos no se cometen y por lo mismo no pueden temerse. Los tribunales actuales difieren tanto de los antiguos parlamentos, como la nueva Francia de la de 1788, y los nuevos magistrados del orden judicial no podrian faltar á las nuevas instituciones cuyos beneficios reconocen como ciudadanos. Empeñados en mantener las justas atribuciones de los poderes públicos, su sola preocu-

pacion seria la defensa de los derechos privados, y no pueden causar recelos sino á los que se hallen dispuestos á hollarlos.

CAPITULO IV.

LA ADMINISTRACION EN SUS RELACIONES CON EL PODER POLÍTICO.

El poder político es el instrumento mas activo del progreso, de la civilizacion, de las luces, y del bienestar general. Ejerce sobre la sociedad una tutela permanente, observa sus necesidades, sigue ó regulariza sus tendencias, escucha sus votos, modera sus pasiones. Es, en el exterior, su representante y su órgano, y siempre la mas alta espresion del pensamiento público.

Estrechamente asociado á la administracion, no se confunde nunca con ella. Su mision es toda de iniciativa, de apreciacion, de direccion, de consejo; es el que dá á la administracion su espíritu general, su pensamiento, y por decirlo asi, su bandera; á esta le está reservada la accion, es decir, la ejecucion de las leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al gobierno.

El poder político es la cabeza, la administracion, el brazo.

Asi es que todo gobierno se sirve de la administracion para hacer que prevalezca su sistema y dar á los negocios públicos un impulso en armonía con sus miras; asi es como el Imperio organizó la Francia para su dictadura militar; como la Restauracion intentó un retroceso hácia el pasado; como el gobierno de Julio fecundó los gérmenes de la prosperidad material. El poder político traza el camino y la administracion lo sigue. ¿Teme la política en sus tendencias retrógradas, derramar las luces en el seno de la nacion? Emplea la administracion en estrechar los surtideros de la ciencia. ¿Cree, por el contrario, que el pueblo cuanto mas ilustrado, será mas moral y dichoso? Emplea la administracion en abrir escuelas. Bajo su direccion, si hay

necesidad de tomar una actitud imponente con el extranjero, la administracion arma las plazas fuertes, aumenta el ejército, organiza la guardia nacional, favorece los alistamientos; si el orden peligra, aplica con rigor las medidas de seguridad; si las clases laboriosas sufren, multiplica las obras públicas, crea talleres, abre nuevos mercados al comercio y á la industria.

En todas estas medidas generales, la administracion debe obedecer á la politica como afectuoso y fiel servidor; su resistencia ó mala voluntad serian una fuente de desórdenes. Pero si esto es cierto, en lo que respecta á su conducta general, ambos poderes deben separarse, no para hacerse la guerra, sino para mantenerse en sus condiciones respectivas, ya se trate de la ejecucion de la ley, de medidas de detall, ó de las relaciones directas del poder público con los ciudadanos.

En efecto, en sus propias funciones, la administracion es una verdadera magistratura. Los poderes que ejerce le son conferidos para asegurar lo mejor que sea posible el servicio público, con sujecion á las reglas que ella misma se traza, á la esperiencia de que disfruta y á los conocimientos de que es el foco. ¿Se trata de empleos? debe proveerlos en los sugetos mas dignos y capaces; ¿de subvenciones, cuyo repartimiento es discrecional? debe tomar por base las necesidades, los recursos, los sacrificios de cada provincia, de cada pueblo, entre los llamados á participacion; ¿trata de proveer á los suministros? debe estipularlos al precio mas barato y contratar con los hombres de mas honradez y arraigo.

Pero la administracion está siempre espuesta á las invasiones del poder político, porque este está confiado á las mismas manos que aquella, y porque sus depositarios comunes son arrastrados con frecuencia á desconocer las diferencias que los distinguen. Hay tambien hombres que profesan el principio de que la administracion debe estar subordinada á la política. A sus ojos, los derechos confe-

ridos á la administracion, no son otra cosa que medios de gobierno. Habiendo perdido el poder público la fuerza que le daban en otro tiempo el prestigio de la antigüedad y la sumision de los pueblos, á la administracion le está reservado prestarle influencia y crédito. Este interes es el primero entre los públicos, y todos los demas deben inclinarse ante él. Colocaciones, socorros, favores, todo está destinado á sostener la politica y á prestarle apoyo. Algunos abusos se cometerán, ¿pero qué son algunos abusos cuando se trata de conservar la sociedad, y el poder que la protege, contra sus enemigos?

Esta teoria, que puede ocasionar graves desórdenes, no tiene el mérito de descansar en ideas justas. Es verdad, sin duda, que el interes de la sociedad domina todos los otros; pero es falso que se la sirva olvidando todas las reglas de una buena administracion. La justicia, la observancia de las leyes, el estudio concienzudo y desinteresado de las necesidades públicas y de los medios de satisfacerlas, tal es la verdadera mision de una sábia política. Por su medio, los pueblos se aficionan á sus gobiernos: á los administradores imparciales, equitativos y celosos, no les faltaron jamas la confianza y la simpatia; mientras que los favores individuales se encierran en el estrecho círculo de los que los obtienen, y el gobierno, por un pequeño número de criaturas comunmente ingratas, atrae sobre sí las quejas de las ambiciones privadas que no ha satisfecho, y el descontento general. Por una feliz combinacion, la virtud no es únicamente una obligacion moral, sino que lo mismo para los gobiernos que para los particulares, es tambien un cálculo bien entendido.

¿Quién no ve los peligros de que la política invada la administracion, y las detestables tentaciones á que espone los depositarios de la autoridad? Cuanto mas poderosa es la administracion, mas crecen estos peligros. En un pais como la Francia, donde el dominio administrativo es casi ilimitado; donde se distribuyen en sueldos sumas inmen-

sas, en obras públicas, en empleos de todos géneros; donde una multitud de derechos, de facultades, de funciones, dependen de la voluntad del gobierno, la libertad peligraba; y el mismo golpe hiere al poder político, que mana de una fuente emponzoñada, y á la administracion, prostituida á los intereses personales. El Estado se encuentra al borde de un abismo, del que no siempre logra escapar.

¿Pero qué preservativo oponer á estos peligros? En el gobierno parlamentario se invocaba la responsabilidad. Los ministros, se decia, pueden á cada instante ser interpelados, acusados, declarados indignos de confianza, precipitados del poder. ¿Qué freno mas enérgico para mantenerlos sujetos al deber é impedir que se estralimiten? No sin razon se decia esto, y no es hoy el dia en que se puede poner en duda la eficacia de la responsabilidad ministerial. Con ella, las asambleas lograban el triunfo de sus doctrinas, de sus votos y resoluciones. No obstante; fuerza es reconocer, que el sistema de la responsabilidad, tutelar para los intereses públicos, mientras que solo se trataba de grandes objetos de política ó de gobierno, era ilusorio é impotente cuando se le estendia á los asuntos secundarios de administracion. Cuestiones referentes á la conducta diaria de los negocios, que no alarmaban niuguna opinion, y que solo afectaban indirectamente al interes general, pasaban casi siempre desapercibidas en las asambleas. Las mayorias no querian descender á tan oscuros detalles, y quebrantar ó derribar por tan poca cosa un ministerio. Fuera de la política, propiamente dicha, todo lo que reposaba sobre la garantia de la responsabilidad ministerial, vivia entregado frecuentemente á la mas pura arbitrariedad. Una vez dueños de la mayoria, los ministros, siempre que supiesen contemplarla, podian prescindir de la regla. Toda queja de la oposicion era una maniobra de partido, un medio de apoderarse del poder, y acogerla pasaba por traicion, debilidad ó engaño. Sin duda la paciencia de la mayoria no era siempre inagotable; pero entretanto, ¿qué

de abusos tolerados , de faltas sufridas en silencio, de extravíos olvidados placenteramente!

Esto fue un aviso para las asambleas salidas de la revolucion de 1848. La nueva constitucion mantuvo la responsabilidad política de los ministros, pero no la consideraba como una garantia suficiente contra las faltas de la administracion. El Presidente de la República se declaró responsable, y lejos de encontrar en este nuevo principio una razon para estender sus poderes, se procuró acortarlos y restringirlos. La Constitucion estableció, por consecuencia, las reglas que debian presidir á la distribucion de los destinos; sometió la revocacion de los agentes electivos del poder ejecutivo al dictámen conforme de un Consejo de Estado elegido por la asamblea legislativa; exigió que este dictámen ilustrase el ejercicio del derecho de gracia, y delegó, en ciertos casos, á este mismo Consejo el de hacer por sí solo reglamentos de administracion pública. Las leyes sobre la instruccion, de cajas de ahorros, constituyeron consejos independientes que ilustrasen y asistiesen á los ministros; y para fijar las condiciones de admision y ascenso en los destinos públicos, se exigieron reglamentos. Un decreto propuso ademas, para la distribucion de las plazas gratuitas de los establecimientos de enseñanza pública , una comision que entendiera de distribuir las pertenecientes al Estado, y organizó oposiciones públicas para las propias de los departamentos y municipios. Se creia que con estas diversas disposiciones , la responsabilidad llegaria á ser mas verdadera y formal, aplicándose á objetos menos numerosos y de mas importancia , y la administracion mas firme é imparcial, sustrayéndola de las influencias políticas.

Otros principios han prevalecido desde el establecimiento del gobierno fundado por la constitucion de 1852. Las diversas leyes que restringian los poderes del Presidente de la República, dejaron de existir con la ley fundamental de 1848. Los ministros, simples agentes del Presi-

dente, ni siquiera forman un consejo, ni están sometidos á otra responsabilidad que la criminal ó civil, como los demas funcionarios públicos, siendo de notar, que la ley que debe organizar esta misma responsabilidad no se ha hecho aun. Pueden citarse, es verdad, ante el supremo tribunal recientemente instituido; pero el aparato judicial y el hacha del verdugo ¿son los frenos habitualmente destinados á mantener los ministros en su deber? El proceso criminal solo puede, por otra parte, alcanzar á los actos que violan las leyes del Estado y los derechos de los ciudadanos, y se detendria ante aquellos que no constituyesen mas que un uso irregular de los poderes legales, y que, encerrándonos en nuestro asunto, sacrificarian la administracion á la política. En cuanto á la responsabilidad civil, la Constitucion nada dice de ella, y es muy dudoso que se mantenga.

En realidad solo existe una responsabilidad; la del Presidente de la República. «Es responsable, segun el artículo 5.º de la Constitucion, ante el pueblo frances, al cual tiene siempre el derecho de apelar.» Basta leer este testo para convencerse que es enteramente extraño á la administracion. Por otra parte, solo el Presidente puede apelar al pueblo, y claro es que este recurso, que depende únicamente de él, no puede ser un remedio contra los abusos que se introduzcan en su gobierno.

Queda el Senado; pero, sin repetir lo que se ha dicho ya, debe notarse que los derechos conferidos á este cuerpo se ejercen solo en casos muy especialmente determinados, y entre los cuales no se encuentran comprendidos los actos de la administracion pública. El Senado, ademas, se reúne solo en las épocas y por el tiempo que fija el Presidente.

Tal es el lugar que ocupa la administracion en el sistema general de nuestras instituciones. Identificada con el

poder ejecutivo, de quien es instrumento, ha participado de todas las conquistas que este ha hecho en la Constitucion de 1852; puede dominar al poder legislativo y al poder judicial; pero ella misma queda á su vez á merced del poder político: situacion dificil, cuyos peligros solo podrá conjurar la prudencia de los hombres, situacion propia para inspirar vivos recelos á todos los que piensen y crean que las garantías de la separacion de poderes, de los derechos de los ciudadanos y de la equitativa ejecucion de las leyes, deben, ante todo, encontrarse en un justo equilibrio, establecido y consagrado por las mismas constituciones.



TITULO SEGUNDO.

DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

CAPITULO 1.

DE LA CENTRALIZACION.

Antes de pasar á describir la organizacion administrativa, conviene hablar de la centralizacion, que es su base.

La centralizacion, su nombre lo dice, no puede existir sin un poder central; pero no basta que semejante poder exista para que haya centralizacion. La Gran Bretaña, con su Parlamento dictando leyes á tres reinos y á numerosas colonias, repartidas por toda la superficie del globo; la Suiza con su Dieta federal; los Estados Unidos con su Congreso, reconocen un poder central, y son los ejemplos mas patentes de gobiernos privados de centralizacion.

Por otra parte, si el desarrollo considerable dado á la administracion pública ó colectiva de los intereses comunes es una consecuencia habitual de la centralizacion, no la constituye, sin embargo. En las naciones que disfrutan de instituciones locales, activas y poderosas, pero inde-

pendientes del gobierno, el lote de la administracion es muy grande y la centralizacion desconocida.

Leyes que atribuyen al Gobierno del Estado una autoridad general, y que le dan el derecho de estender su brazo á las diversas fracciones del pais, de sustituir mas ó menos á los poderes locales, de interponerse en el ejercicio de las facultades individuales, y que someten la nacion á una direccion única, que partiendo del centro, irradia hasta las estremidades mas distantes; he aquí lo que constituye la centralizacion. Usando una comparacion aplicada á una sociedad célebre, organizada bajo este principio, la centralizacion es una espada cuyo puño está en la capital, y cuya punta en lo restante del pais.

No hay nacion donde no se encuentre mas ó menos desarrollada, porque la ausencia de toda centralizacion conduciria á la anarquía; existe en algunas en que su extraordinario desarrollo ha muerto la libertad, porque, llevada al esceso, la centralizacion engendra la servidumbre.

Hablando con propiedad, las numerosas y ardientes discusiones promovidas con motivo de la centralizacion, han recaido mas bien sobre su desarrollo mas ó menos estenso, que sobre su principio mismo. Esto sucede con frecuencia. En efecto, vivimos en una época en que se reconocen todos los grandes principios de las sociedades. No se combate ninguna de las leyes morales que deben presidir al gobierno de los hombres. Esto es evidente por lo que respecta á la mayor parte de las libertades consignadas de aquí en adelante, con mas ó menos sinceridad, en todas las constituciones. Aun aquellos que menos las aman, se ven obligados á admitirlas, salvo el violarlas cuando la ocasion lo permita. Solo se discute sobre la medida en que deben poseerse, ó sobre las circunstancias que favorecen ó restringen su goce, y solo se la suprime temporalmente. De la misma manera, no hay persona que no admita la centralizacion para ciertos objetos y con cier-

tas proporciones; la opinion se divide únicamente con relacion al punto en que debe detenerse.

Segun el genio de los pueblos, sus costumbres, sus tradiciones históricas, su misma situacion geográfica, la centralizacion se agranda ó minora, y asi se explica fácilmente su gran desarrollo en Francia. Hace muchos siglos que es el objeto hácia el cual la nacion no ha cesado de dirigirse. Para constituirse, para ensanchar sus fronteras, para imponer á enemigos potentes y celosos, la Francia ha dejado tomar al gobierno en autoridad, lo que esperaba que le devolviese en seguridad y grandeza. Reyes hábiles y grandes ministros secundaron este sentimiento nacional. La Corona, oponiendo á la aristocracia feudal las asociaciones comunales que emancipaba, humillando á la nobleza, derribando en el cadalso sus cabezas mas ilustres, ó bastardeándola en la corte, volviendo á apoderarse despues de las franquicias locales, acreció sucesivamente su poder: de la reunion de estas diversas conquistas se compuso la monarquía administrativa, bosquejo, bastante acabado ya, de la centralizacion.

La revolucion política de 1789, lejos de destruir la centralizacion, impuso al gobierno la necesidad de conservar las fuerzas que tenia en su mano. Habia que combatir numerosos enemigos interiores y exteriores; que propagar y hacer triunfar los principios que la revolucion habia inaugurado; que imponer la unidad á provincias separadas en otro tiempo por sus instituciones y costumbres; que asentar á la nacion entera sobre las bases que establecia el nuevo régimen, y todo esto exigia una voluntad única, capaz de imprimir el movimiento, de abolir las distinciones y vencer las resistencias. Sin una autoridad casi absoluta, ni la asamblea á quien estaba confiado el depósito de las libertades reconquistadas, ni el gobierno encargado de asegurar su reinado, podian realizar su mision. Asi, á pesar de haber organizado los poderes locales confiriéndoles las atribuciones mas estensas, la Asamblea

nacional hizo dependientes del rey, ó mas bien de los ministros responsables ante ella, toda la accion politica y una parte de la administrativa. Es verdad que las leyes que dictó no correspondian á su objeto. Su pensamiento fue, en efecto, subordinar al poder central todos los poderes que distribuyó en los diversos grados de la gerarquía, y estos poderes los organizó de manera, que mas bien que de medios, sirvieron de obstáculos. Los creó colectivos, casi independientes, y por lo mismo mas inclinados á la resistencia que á la sumision. Pero basta leer las instrucciones redactadas por ella, en apoyo de sus decretos, para reconocer que su principio era la centralizacion. Los cambios introducidos sucesivamente en la primera organizacion, tendieron todos á fortificar este principio y conservarle. En nombre de una politica violenta é inflexible, la Convencion, investida del poder ejecutivo, rompió todos los lazos que podian poner obstáculos á su dictadura. Con el fin de restablecer el órden en la hacienda y en la administracion, el Directorio dió al poder ejecutivo una parte de las atribuciones delegadas por la Constituyente, á los departamentos y á los municipios; en fin, el Imperio, que convirtió á la Francia en un campamento, y á la administracion en una máquina de alistar soldados, absorbió todos los poderes y estendió desmesuradamente las redes de la centralizacion. A pesar de las profundas modificaciones introducidas por el gobierno constitucional de 1814 á 1848, la centralizacion sigue siendo el principio fundamental de nuestra administracion.

En esta prolongada escuela se han formado costumbres que favorecen el mantenimiento de la centralizacion. La continua inmision del gobierno en casi todos los negocios, hizo perder á los ciudadanos el hábito de los esfuerzos personales. Se escusa toda responsabilidad individual, se espera mucho del poder central, porque se le ha concedido mas, y si el espiritu frances no le escasea la crítica, las ambiciones particulares no tratan de ponerse en

su lugar. El estado de la sociedad, de la familia y de las fortunas, alienta esta disposicion. No existen ya los opulentos patrimonios dispuestos á concurrir generosamente con el Estado en el cumplimiento de los servicios públicos; la division de las herencias dispersa los abundantes productos del trabajo y de los ahorros; faltan ya aquellos hombres ilustres consagrados á servicios patrióticos; el deseo de igualdad los rechaza ó los inquieta. Tambien han desaparecido las asociaciones religiosas con sus cuantiosas rentas y su vasto patrimonio; las leyes no las reconocen, y las costumbres levantan un muro entre ellas y los intereses de este mundo. El trabajo de cada uno se concentra en el desarrollo de su propio bienestar y en la contemplacion de sus intereses domésticos; y en este naufragio de la grande propiedad, de las influencias hereditarias, y del patriotismo individual, el gobierno dispone de grandes recursos, ejerce un patronato sin limites, y se ha hecho el árbitro de todas las necesidades públicas, el dispensador de todas las gracias, y el ejecutor de todas las grandes empresas.

Este régimen ha suscitado las mas vivas reclamaciones, notándose entre muchos de los que las promovian, una singular inconsecuencia. La centralizacion dá á la autoridad pública poder grande, y sin embargo, de entre los adoradores del principio de autoridad, salieron el mayor número de sus adversarios. La centralizacion restringe la libertad, y entre sus mas fervientes apóstoles hubo algunos que celebraron con poético entusiasmo sus grandezas y beneficios. Los unos fijaban sus miradas, mas particularmente, en el interior de la Francia, tendiendo solo á la estincion de las franquicias locales; los otros solo atendian á la grandeza de la patria, y á las fuerzas que necesita para resistir al extranjero, y para consolidar la revolucion. La centralizacion se roza con tan diversos intereses que, segun el lado porque se la mira, sugiere las mas opuestas opiniones.

La centralizacion ha sido el origen de grandes beneficios; ¿quién se atreverá á negarlo? Ha contribuido á difundir por toda la Francia un mismo espíritu y un pensamiento único; ha creado la unidad, y ha sentado el nuevo régimen sobre bases indestructibles; pero al mismo tiempo, tambien ha traído funestos males.

Con el régimen de la centralizacion pesa sobre la autoridad pública una responsabilidad, objeto de las bendiciones de todos en épocas venturosas; pero que en los días de desgracia, en los momentos de crisis y mal estar, la espone á todas las quejas, á los clamores de los que sufren, y á los ataques de los que explotan estos sufrimientos en beneficio de sus malas pasiones. Desviados de los negocios prácticos, los espíritus se vuelven exclusivamente á las teorías especulativas; el gobierno toma una parte tan grande en todas las cosas, que los descontentos consideran su destruccion como el principal remedio.

Para apreciar sus quejas, examinemos la centralizacion en sus relaciones con las diversas necesidades á que debe proveer; veamos cuáles son los atributos necesarios del poder central, en qué términos debe disfrutar de estos, á fin de conciliar, en cuanto sea posible, sus prerogativas, con las libertades públicas.

Los gobiernos han sido instituidos principalmente con un doble objeto: la proteccion nacional, y el sostenimiento del orden.

Mantener, por una parte, relaciones benévolas con el extranjero, prevenir las disensiones, apaciguar las rivalidades, resistir los ataques, velar con celoso esmero por la grandeza y seguridad de la patria:

Asegurar, por otra, la ejecucion de las leyes, castigar á los que las violen, apaciguar los trastornos interiores, consolidar la paz, garantir á cada uno la libertad del hogar doméstico; libertad que aventaja á todas las otras:

Tal es su mision, y puede decirse que en los Estados

en que el gobierno no goza de los poderes necesarios para cumplirla, en realidad no hay gobierno.

Para responder á esta doble necesidad, el poder está revestido de las prerogativas indispensables, señaladas por la Constitucion y por las leyes; se ponen agentes á sus órdenes; se deposita en sus manos la fuerza pública; se instituyen tribunales, y se cobran impuestos.

He aquí el verdadero dominio de la centralizacion, dominio de que disfruta, sin contestacion, aun en aquellos paises que la rechazan de sus instituciones secundarias. Pero este dominio varía con las condiciones particulares de cada Estado. La Inglaterra, con su situacion insular, puede preocuparse menos de los peligros exteriores, y con su organizacion política, de los trastornos interiores. Los Estados Unidos disfrutan de la misma seguridad con la extraordinaria estension del espacio que ocupan; con la ausencia de vecinos poderosos, y con la posesion de vastos territorios, abiertos á las poblaciones inquietas y atormentadas por la necesidad; los estados del continente europeo, por el contrario, necesitan hacer mayores sacrificios en beneficio de la paz interior y exterior. La Francia, en particular, rodeada de rivales poderosas, que la vigilan constantemente, por la iniciativa intelectual y moral que siempre ha ejercido, y por el ardor guerrero de que ha estado animada hace tanto tiempo; la Francia, donde la revolucion ha destruido todos sus valladares intermedios y hecho triunfar la democracia, donde la poblacion es compacta, donde el amor del suelo natal se opone á las espatriaciones, la Francia debe, por todas estas razones, confiar á su gobierno fuerzas mucho mas imponentes que ninguna otra nacion: un grande ejército, agentes numerosos, rentas considerables; y la centralizacion, aun en las cosas comunes á todos los pueblos, es en ella, por necesidad, mucho mas estensa que en otras partes.

Los poderes que se refieren á este órden de intereses, deben pertenecer á la autoridad central directa, absoluta-

mente, y sin internision. Por lo que hace á las relaciones diplomáticas, es evidente que solo pueden derivar de ella. Lo mismo sucede con el ejército y la armada. En cuanto á la percepcion de los impuestos, la aplicacion de las leyes de la Asamblea Constituyente, que encargaban á las autoridades locales esta delicada operacion, mostraron todos los inconvenientes de semejante régimen: dilaciones sin término, pérdidas continuas, obstáculos á cada momento, tales eran sus resultados inevitables. Asi, luego que comenzó á introducirse el orden en la organizacion de los servicios públicos, este fue devuelto y encomendado esclusivamente al gobierno central.

Asi las relaciones con los gobiernos extranjeros, el ejército, la armada, los recursos financieros, destinados á cubrir los gastos de estos servicios, pertenecen al poder central, pero con dos condiciones igualmente indispensables.

Primeramente, el gobierno no es mas que el mandatario de la nacion, y debe darle cuenta de todos sus actos. Cuanto mas considerable es el mandato, tanto mas grande y mas verdadera debe ser la responsabilidad. Una buena Constitucion establecerá esta responsabilidad sobre las bases mas sólidas. Organizará una vigilancia severa en la diplomacia, de donde puede salir la paz ó la guerra; tomará medidas para que el ejército, creado en pró del orden y de la seguridad nacional, no se convierta en un instrumento de opresion; someterá la hacienda á fiscalizaciones y comprobaciones que eviten el fraude y los despilfarros; hará, en fin, de manera que el gobierno no pueda jamás conducir á la nacion, por las relaciones exteriores, á la rotura de las alianzas; por el abuso de la fuerza pública, á la servidumbre, y por el desorden de la hacienda, á la ruina y á la bancarota.

Por otra parte, una legislacion bien ordenada, asegurará á los ciudadanos, considerados en su existencia individual, la proteccion de reglas tutelares, y pondrá siempre frente por frente de las facultades conferidas al go-

bierno, las condiciones que determinen su empleo, y que prevengan ó repriman los abusos.

Se ha visto que el gobierno debe estar, y está en efecto, encargado del mantenimiento del orden interior.

No hay funcion mas inherente á su institucion misma; tampoco la hay que mas haya contribuido á estender exageradamente las atribuciones del poder central; só pretesto de mantener el orden, ha puesto la mano en un número ilimitado de intereses, y los ha comprendido en sus poderes de policía; á favor del mismo pretesto, se ha sustituido á sí propio á los poderes locales, en una infinidad de casos. ¿Qué es el orden en efecto, y en qué consiste la policía? No hay, por decirlo así, una accion en la vida de los ciudadanos, que no influya en el buen orden, y, bajo este punto de vista, solo el despotismo pudiera mantenerle: lo mismo puede decirse de la policía; bajo esta denominacion, se comprende generalmente todo lo concerniente á la seguridad, la tranquilidad, y hasta la misma comodidad de los ciudadanos. ¿De qué autoridad no se investiria el gobierno, si se intentase abandonarle tan vastos intereses! Todas las libertades de los ciudadanos, pasarian á sus manos omnipotentes para espirar en ellas.

Mas adelante espondremos, separadamente, los principios y la organizacion de la administracion local, y de la policía; bástennos, por ahora, algunas consideraciones generales.

El problema que hay que resolver, en cuanto á los poderes referentes á la policía y al mantenimiento del orden, menos consiste en fijar los limites de estos poderes y su objeto, que en determinar cuál debe ser, sobre este punto, el principio de la legislacion.

Dos sistemas se presentan aqui:

El uno subordina los ciudadanos á la administracion. Dá á esta el encargo de autorizar ó prohibir el ejercicio de los derechos privados; no deja á los particulares la facultad de ejecutar ciertos actos, de abrir ciertos establecimientos,

de entrar en tal ó tal profesion, sino con el permiso de la autoridad. Por este medio, se dice, se asegura el mantenimiento del órden. El gobierno, apreciador imparcial é ilustrado, pesa las circunstancias, impone condiciones, mide el mérito y las garantías morales, y previene los extravíos, cuya naturaleza pudiera trastornar la sociedad.

El otro, por el contrario, remitiéndose á los ciudadanos, traza primeramente los deberes de estos, los somete tambien á ciertas condiciones; pero estas condiciones están arregladas en términos generales, y no para cada caso especial y para cada individuo. Cualquiera que las quebranta, incurre en las penas señaladas de antemano por la ley.

El primero de estos sistemas, enteramente preventivo, tiene por consecuencia aumentar las atribuciones del poder público, es decir, la centralizacion, cuando los poderes locales inspiran á la ley las mismas desconfianzas que los ciudadanos, considerados individualmente.

El segundo sistema, puramente represivo, recurre tan solo á la autoridad judicial. El gobierno puede aun intervenir con el ejercicio de su derecho de vigilancia, y delatar á la justicia las infracciones que deba castigar; pero no está investido de ningun poder propio y directo.

Entre estos dos sistemas, la eleccion no puede ser dudosa. Solo el segundo satisface á la libertad y á la dignidad del hombre. ¿Qué son los ciudadanos privados del ejercicio de sus facultades y sujetos, en tantas cosas, al capricho del gobierno? Imposible parece que haya ciudadanos en un Estado en que este régimen tenga un grande desarrollo. El carácter dominante del sistema preventivo, es la desconfianza; sentimiento injurioso para los que la infunden, y humillante para el pueblo en que reina tal legislacion. La desconfianza contra los individuos, conduce á una confianza absoluta en el gobierno. ¿En qué bases reposa esta confianza? ¿No habrá, en efecto, sabiduria, prevision ni luces, mas que en los depositarios de la fuerza pública?

Estraña contradiccion. El ciudadano, á quien alumbra su propia razon, dirige su interes, le advierte y enseña la ley lo que debe respetar, es sospechoso. Y el gobierno, á quien pueden estraviar tantas ilusiones, que solo puede tener miras generales y que no puede penetrar con solicitud y entendimiento en las cuestiones puramente privadas, es el encargado de desempeñar todos los asuntos de los ciudadanos, y el que dispone de ellos con su indiferencia, no pocas veces altiva, con las pasiones de que no pueden prescindir sus agentes, y con la influencia de las preocupaciones políticas, tan ciegas y tan intolerantes.

Pero no hablemos de la libertad. Empleemos argumentos que no puedan rechazar aquellos mismos que, asustados sin duda con el desórden de su propio espíritu, pasaron súbitamente de la licencia á la idolatría del poder absoluto. ¿Están seguros de cónsolidar el gobierno encomendándole tan pesados deberes? Lo contrario es cierto. No hay mayor causa de debilidad para el poder público, que el ejercicio del régimen preventivo. La autoridad se hace responsable de todas las cosas en que ha puesto mano; de las autorizaciones que niega y que concede. Es el punto adonde van á parar todas las quejas, y la supuesta causa de todas las desgracias. Se consideran las autorizaciones como una garantia de buen éxito, y se acusa á la administracion de las equivocaciones y engaños que no ha podido evitar, y aun de aquellos mismos que ha previsto. Infunden sospecha los favores que dispensa; sustentan la envidia y fomentan las enemistades, alimento fecundo de las revoluciones, fuente inagotable de los trastornos políticos.

Los ciudadanos, por su parte, pierden el hábito de la confianza en sí mismos, se imaginan que el gobierno, en el mero hecho de mezclarse en sus asuntos, los dispensa del cálculo y la prudencia. No cuentan ya con sus propios esfuerzos, con su trabajo y su actividad. Se confía en el poder público, que se ha convertido en el dispensador de las industrias y de los derechos.

El sistema preventivo es quizá mas cómodo para los poderes que no piensan en el porvenir; se mueven con mas holgura, teniendo á los ciudadanos en una dependencia continua, y disponiendo de estos merced á los temores y á las esperanzas que saben inspirarles. Por el contrario, los gobiernos que no limitan sus miradas á una autoridad efímera, siempre crecerán que es realmente mas fácil y mas honroso tratar con hombres que saben guiarse con sus luces personales, que, artesanos de sus destinos, desdénando una tutela estéril, piden solo á su genio y á sus brazos los medios de existencia:

Encerrar el sistema preventivo en los límites mas estrechos; recurrir solo á él cuando lo ordene la seguridad pública, seria uno de los mas dichosos correctivos de la centralizacion. Si la policía activa se dejase en mayor proporcion á los poderes locales, ganaria igualmente en importancia lo que pudiera perder en fuerza ejecutiva. Es preciso devolvérsela á dichos poderes. Es indispensable que se practique de cerca, por los que conocen á los individuos que están al corriente de las necesidades, y que, siempre presentes, no faltan á ninguna por imprevista que sea. En este punto, el papel del poder central debe ser mas bien de vigilancia, que de accion; de direccion, que de mando. A los poderes locales la iniciativa; al poder central la correccion. El poder central puede acudir, no obstante, á asegurar por sí mismo la ejecucion de las leyes, y á reprimir el desórden; pero solo debe mostrarse para suplir á la inercia ó á la mala voluntad del poder local, y cuando la seguridad pública, de que responde, se lo imponga como un deber. El medio mas seguro de mantener el celo y fortificar la energia del poder local, es convencerle de que estriba en él la conservacion de la paz pública y el triunfo de la ley. Mostrarle á cada instante el poder central, poniéndose en su puesto y ejerciendo sus funciones, es fomentar su debilidad y hacer que pierda todo el interes que pudiera tomarse por el cumplimiento de sus deberes.

Para dar cumplimiento á las funciones que se acaban de enumerar, hemos visto que el poder central dispone de rentas considerables. Él las percibe y las gasta, y con las condiciones y las garantías que establecen las leyes, solo él puede desempeñar esta mision. Es el administrador de la fortuna del Estado, y al mismo tiempo el conservador del dominio público, de ese dominio que, perteneciendo á todos para el uso comun de la sociedad, no pertenece á nadie en particular. Asi, él es quien guarda y conserva los rios, los caminos, los canales, y todas sus dependencias. En este concepto ejecuta todas las grandes empresas referentes á las vias de comunicacion general, y cuyo objeto es enriquecer, y tambien adornar, la superficie del territorio. Este brazo de sus atribuciones, en el cual las administraciones locales y la industria privada tienen, en otros paises, una parte mucho mas considerable que en Francia, suscita reclamaciones que no será inútil examinar.

La sociedad entera está interesada en unas empresas que se destinan al uso comun de los ciudadanos, que facilitan sus relaciones, los aproximan entre sí, y favorecen, con los cambios, el comercio y la industria. Independientemente de todo espíritu de sistema, el régimen que favorece mas el aumento numérico de estas empresas, reduciendo los gastos que ocasionan, ó estimulando el celo que las origina, debe ser preferido, y la centralizacion no se justifica, sino en tanto que consiga este doble resultado, y en proporcion de sus efectos.

¿Conviene, pues, bajo este punto de vista, remitir á las administraciones locales, ó ceder á la industria privada la ejecucion de los trabajos públicos?

Ya, en virtud de las leyes, las administraciones locales están encargadas de los trabajos que les conciernen particularmente. Los edificios públicos se han dividido, segun su destino, y los caminos, segun su importancia, en tres categorias: en nacionales, departamentales y comunales.

Los trabajos incluidos en la primera categoría son los únicos de que el gobierno está encargado; dependen los otros del departamento ó del municipio. Teóricamente, esta reparticion parece lógica. Cada órden de trabajos pertenece á quien está mas interesado en que se ejecuten con esmero y economía. En cuanto á los que restan al poder central, ¿con qué razon se encomendarian á los departamentos y á los municipios? Al principio, las leyes de la Asamblea Constituyente, hicieron esta delegacion, que condenó la esperiencia, como lo hizo con la relativa á la reparticion y cobro de las contribuciones. El Estado sufría con la negligencia y la impericia de las administraciones locales, y con la preferencia esclusiva que acordaban á los trabajos que les interesaban directamente. No obstante, pudiera examinarse si en la distribucion de caminos y edificios se deberian introducir algunos cambios, y si los departamentos no pudieran pedir con razon el aumento de su parte. Quizá tambien deberia concederse mayor libertad á las administraciones locales; pero el exámen de esta cuestion corresponde mas bien al régimen general de estas administraciones, que á la centralizacion en materia de obras públicas. Por otra parte, antes de modificar el sistema en vigor, seria bueno asegurarse de que al eliminar el poder central, ó al imponer límites mas estrechos á su inspeccion, la ejecucion de estos trabajos llegaria á ser mas breve y económica. Con este motivo puede recordarse la ley de 21 de mayo de 1836, que armando al poder central del derecho de coaccion, y poniendo á los ayuntamientos bajo la autoridad de los Consejos generales y de los prefectos, dió tan vivo impulso á la vecindad comunal. Sea como quiera, de estas reformas accesorias, la atribucion al gobierno de los trabajos concernientes al Estado, parece indisputable.

¿Pero no se debe desear que de tales trabajos, los que pueden concederse ventajosamente á la industria privada, se le entreguen?

Confiando estos trabajos al gobierno, se consigue mas armonia y una reparticion mas equitativa entre los diversos puntos del territorio, con la unidad de direccion y estensas miras que presiden á sus actos. Hay provincias, en que la industria privada no acudiria, porque no encontraria en ellas la compensacion de sus gastos. El gobierno, distributor imparcial, mantiene el equilibrio, y vela porque todos los que pagan el presupuesto obtengan su parte en los trabajos útiles á que contribuyen. El Estado, cuando construye un camino, ó un canal, presta su uso gratuitamente, y si la comunidad soporta los gastos, ella recoge las utilidades. Beneficio verdaderamente grande, porque el público sufre con impaciencia los peajes que embarazan sus comunicaciones, y dañan la mas natural y legítima de sus libertades, la de los viajes y trasportes. Asi, una de las medidas mas populares del Consulado, fue la supresion de los derechos que el Directorio habia establecido en las grandes vias de comunicacion. Es verdad que el Estado mismo se ve algunas veces en la necesidad de establecer peajes para cubrir los gastos que ocasionan ciertos trabajos, á fin de proveer, con este recurso, á la multiplicacion y dotacion de otros de su especie en el mayor número posible de localidades. Pero, en sus manos, los peajes son mas equitativos, no gravan al público desmedidamente, se modera la concurrencia, y no se sacrifican los intereses públicos á la sed de la especulación.

A pesar de estas consideraciones, justo es reconocer que la industria privada ofrece, por su parte, ventajas reales, por las que en muchos casos debe preferirse su accion. El Estado emprende á veces, arrastrado por influencias personales, y con miras políticas, trabajos de una importancia muy secundaria, y cuya poca utilidad hubiese probado la industria privada, si hubiera habido necesidad de hacer un llamamiento á sus capitales. Los fondos de la Francia entera se aplican injustamente en beneficio de

una parte muy limitada del territorio. Por otro lado, la industria privada ejecuta con mayor rapidez, sus procedimientos son mas simples y menos costosos que los del Estado. Por lo demás, es fácil poner límites á la elevacion de las tarifas, por medio del *maximum*, sabiamente calculado. Recurriendo á ella, el Estado puede conseguir trabajos mas numerosos sin gravar el presupuesto; y por último, nada mas justo y legítimo que el peaje, el cual hace que soporte el gasto, aquel que únicamente se aprovecha del mismo. Si se tratase de establecer un impuesto general sobre las vias de comunicacion, la alarma que esto produjera seria justa; pero cuando el pais está surcado de caminos, cuyo uso es gratuito, establecer un portazgo en nuevas vias, no es imponer al público una carga de que pueda quejarse con justicia, es exigirle una remuneracion, que es el precio del servicio que se le presta.

En esta parte de las atribuciones del poder central, es imposible plantear una regla absoluta. Como no puede emprenderse ningun trabajo de mucha importancia, ni hacerse ninguna concesion sin la autorizacion del poder legislativo, á este poder corresponde, en vista de la situacion de la hacienda pública y de las necesidades de los pueblos, determinar si ha de ser el Estado ó la industria privada quien se encargue de su ejecucion, y fijar los límites en que, la centralizacion, relativamente á este punto, debe encerrarse.

Asi, la centralizacion se aplica necesariamente á las negociaciones diplomáticas, al sostenimiento de las fuerzas nacionales, á la percepcion y aplicacion de los impuestos destinados al pago de los gastos que ocasionan estos objetos esenciales; dirige la policía, ejecuta una parte de las obras públicas de consideracion; relativamente á este punto, y con las reservas que acabamos de hacer respecto de los dos últimos, es necesaria, é interesa á la existencia misma de la nacion y á la seguridad pública. Si ahora, desde la esfera de las cosas materiales, nos tras-

portamos á la de las morales, la volveremos á encontrar en la administracion de justicia, en el régimen de la instruccion pública y de los cultos, bajo cuyo último aspecto no la hemos considerado aun.

No hay quien deje de aplaudir la admirable sencillez de nuestra organizacion judicial, y los beneficios de ese tribunal supremo que imprime la unidad á la justicia, y asegura de este modo la misma aplicacion de la ley en todos los puntos del territorio. Hemos trazado ya las garantías debidas á la justicia contra la administracion, y cuando nos ocupemos de la composicion del personal de los servicios públicos y de las reglas á ella referentes, volveremos á ocuparnos tambien de la magistratura.

En cuanto á la instruccion pública, colocada por largo tiempo bajo el yugo de una rigurosa centralizacion, yacía en manos de la universidad que gobernaba un número considerable de establecimientos fundados por el Estado, y sin la autorizacion de la cual no podia establecerse ninguna escuela privada. La ley de 15 de marzo de 1850, reemplazó la centralizacion universitaria por consejos locales, y la autorizacion previa con la simple obligacion de una declaracion. Esta es una de las raras conquistas de la administracion puramente local, contra la central, y del régimen represivo, contra el régimen preventivo. Esperamos que no sean abolidos á su vez; esperamos, sobre todo, que no produzcan por consecuencia la destruccion de esos grandes establecimientos públicos, donde se conservaba el espíritu de nuestras instituciones modernas; pero no abriguemos escesiva confianza de que los herederos actuales de la Universidad, den á las generaciones, de cuya educacion se encargan, esos estudios graves, esa disciplina, y ese amor á la patria que habian bebido sus antecesores en las escuelas del Estado.

Hemos tratado separadamente las cuestiones relativas á los cultos, á la organizacion del clero, y á las leyes relativas á todo esto. Por de pronto, contentémonos con de-

cir, que la centralizacion admitida respecto de las iglesias, reconocidas por la ley y asalariadas por el Estado, debe conciliarse con su l g tima independenciaci n, del mismo modo que con la libertad general de cultos; y que, aplicada de este modo, arma al gobierno de un poder necesario, respetando   la vez los derechos de los ciudadanos.

Como se v e, la centralizacion, por lo que respecta   la administración general, y sin hablar de la local, no requiere reformas demasiado profundas,   lo menos en principio. La legislación podrá, en algunos detalles, reducir su dominio, fin   que ella misma debe tender; pero no la abolir  en su conjunto.

Esto no es decir que no pudiera atenuarse ni modificarse. Lejos de ello, si el principio debe conservarse, la aplicación suscita las mas fundadas objeciones; la propensión natural de todos los poderes   crecer, el placer de la dominación, la vanidad que inspira una autoridad discrecional, la pereza de los agentes, las costumbres del público, todo ha contribuido   que la centralizacion sea en muchos casos un embarazo, un obstáculo, una fuente de dificultades y retardos.

Sin aminorar sus ventajas, pudiera simplificarse, hacerse mas expeditiva, mas flexible, mas acomodaticia.

Su vicio principal es la pesadez, y este vicio estriba, en gran parte, en una idea falsa. De que la acción administrativa debe partir del centro, se concluye que todos los negocios deben pasar por las manos de la administración central; esto es un error. La centralizacion no requiere que los agentes situados en el centro del gobierno tomen parte directa y personal en todos los actos administrativos. Sus delegados locales, deben ser los confidentes de su pensamiento y los órganos de su voluntad. Por medio de instrucciones, de la vigilancia, de los informes, el gobierno puede, en muchos casos, asegurar la ejecución de las leyes, proveer á los servicios públicos; en una palabra, desempeñar sus funciones. Es su deber trasla-

diarse á todas partes donde se requiera su accion, y no obligacion de los ciudadanos ir á buscarla á distancias considerables. Un decreto de 25 de marzo de 1852, ha aplicado este pensamiento, dejando á los prefectos la decision de un gran número de negocios que se elevaban al gobierno y exigian la firma de los ministros ó del Presidente de la República, la deliberacion del Consejo de Estado ó de otros consejos administrativos. De aqui debe resultar una útil simplificacion, y puede esperarse mayor actividad en la espedicion administrativa. Sin embargo, es necesario no engañarse sobre el carácter de esta medida, ni exagerar su importancia.

Primeramente, se ha calificado sin motivo de descentralizacion administrativa, para usar los términos del decreto y de las instrucciones dadas para reglar su ejecucion. Lejos de disminuir los poderes del gobierno, el decreto los ha aumentado en algunos puntos. No ha sido, pues, el gobierno despojado de ninguna de sus anteriores atribuciones; las ejerce de diverso modo, mas favorable hasta cierto punto, para los administrados. Asi la centralizacion existe toda entera, desarrollada quizá; solo la forma ha cambiado.

Por otra parte, no se crea que muchos negocios se trasfiriesen, del prefecto al gobierno, sin graves motivos. Se han hecho muchas y vivas críticas contra las administraciones centrales, y se ha dicho mas aun contra el despotismo de las oficinas. Justo es reconocer, sin embargo, que estas administraciones se recomiendan por su experiencia, su conocimiento profundo de las leyes, y la homogeneidad de sus principios. En estos tiempos de agitacion, en que los hombres y las cosas eran arrastrados con tan brusca movilidad, las administraciones centrales, casi solas, han quedado de pie; algunas veces habrán impedido reformas útiles; pero cuántos proyectos aventurados no han impedido, cuántos ensayos que no habia aun madurado la reflexion. Estas, siempre tienen las buenas

cualidades de sus propios defectos; rutinarias, resisten las temeridades; amantes de la forma, impiden la sorpresa; llenas de su importancia, no admiten otra dominacion que las del superior gerárquico. Reina, sobre todo en su seno, una independencia respecto á las influencias personales, que es muy rara en otras partes. Las cosas que se ven de lejos, se ven tambien desde mas alto. Los compadrazgos de las pequeñas poblaciones, las influencias puramente locales, se anulan ante el poder central.

¿Puede decirse otro tanto de los prefectos? Sin hacer un paralelo que pudiera herir justas susceptibilidades, no temeremos afirmar, que hay una multitud de circunstancias en que está uno seguro de encontrar cerca del gobierno, mas imparcialidad, que junto á los prefectos; esto es indudable, sobre todo, por lo que hace á las personas, y en cuanto á la unidad de reglas y á la regular aplicacion de las leyes, ¿las luces no están mas repartidas, y no se conservan mejor las tradiciones en las oficinas de los ministerios que en las de las prefecturas?

De estas reflexiones es necesario concluir, no que el pensamiento que ha dictado el decreto de 25 de marzo de 1852 deba desaprobarse, sino que esta clase de modificaciones, en nuestro régimen administrativo, deben estudiarse con prolongada atencion, iluminarse con la experiencia de los negocios, y discutirse en sus menores detalles. Cuando se hacen con precipitacion, pueden seducir al pronto los entendimientos superficiales, pero no pueden resistir el exámen de los hombres prácticos. Para obviar los inconvenientes de las dilaciones de la centralizacion, hay un medio mas seguro que la traslacion de poderes efectuada por el decreto de 25 de marzo de 1852. Consiste este, en los casos en que las leyes exigen una autorizacion ó una aprobacion del poder central, en fijar el término en que la decision debe darse, y pasado este, considerar por concedida la aprobacion.

Las leyes sobre administracion departamental y muni-



cial, contienen ya algunas disposiciones de este género, y seria bueno admitir esta presuncion legal, si es permitido decirlo así, en todas aquellas materias que nos puedan arrastrar á consecuencias perjudiciales. Es el único medio de luchar contra la fuerza de inercia que la administracion opone frecuentemente á peticiones legítimas y muchas veces urgentes; fuerza invencible á que no es posible resistir, y que ocasiona mayores males que la injusticia y el error, reducidos á actos positivos, contra los cuales se puede al menos reclamar, y, en ciertos casos, ejercer recursos provechosos.

No tanto, pues, hay que combatir el principio de la centralizacion, como corregir sus formas. Simplificar, suprimir, todo lo que retarda sin ilustrar, encerrar la administracion en términos improrogables; no someterle sino aquellas cosas que reclaman absolutamente su exámen; no adoptar, sino por escepcion, y solo en casos graves, el sistema de las autorizaciones prévias: tales son las precauciones que pueden justificarla. Sus enemigos mas dañosos, son aquellos que, exagerándola, la hacen intolerable, y si alguna cosa pudiera matarla, seria esa misma exageracion.

CAPITULO II.

REGLAS GENERALES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Las reglas generales que presiden á todo el mecanismo administrativo, se refieren al principio de la centralizacion.

En primer lugar, la accion se confia siempre á un agente único. Esta regla reposa en la esperiencia. Tres condiciones se imponen á la administracion: debe ser pronta, enérgica y responsable, á proporcion de su autoridad. La lentitud la paraliza; la debilidad la enerva; la falta de responsabilidad, cuando no se han trazado reglas, la desenfrena. Los poderes colectivos carecen de esta triple condi-

cion. Cuando deben obrar, deliberan. Se pierde el tiempo en discusiones; la diversidad de pareceres trae los acomodamientos, los términos medios, las resoluciones débiles. La responsabilidad, dividida, y no reposando en ninguno personalmente, se disipa y desaparece.

La accion se concilia tan poco con el concurso de muchos, que, por la fuerza misma de las cosas, las autoridades colectivas, dominadas por la necesidad imperiosa de la unidad, acabancasi siempre por repartir el trabajo entre sus miembros, dejando á cada uno el cuidado de decidir solo los negocios que le hayan cabido en participacion. Hasta el comité de salud pública, á pesar de la enérgica é inflexible voluntad de sus miembros, á pesar de la terrible solidaridad que gravitaba sobre ellos, llenaba asi su terrible mision. Este compromiso inevitable, trae por consecuencia la muerte de una garantía, la deliberacion, sin reemplazarla con la responsabilidad; la cual no puede recaer en actos, efectuados en realidad por uno solo, pero atribuidos á muchos.

Al organizar el nuevo sistema administrativo, la Asamblea Constituyente habia confiado el poder, en todos los grados de la gerarquía, á autoridades colectivas. Los acontecimientos demostraron al instante la languidez con que heria este sistema al poder público. La autoridad local, se encontraba sin vigor; el poder central, sin influencia; los intereses públicos y privados, sin seguridad, y la nueva organizacion, tan bien ordenada en teoría, tan sabia en sus combinaciones, se ocultó á los ojos del poder público cuando tuvo necesidad de su concurso.

Cuando el gobierno consular quiso restablecer el orden y fundar una administracion, dispuesta á recibir su impulso y á prestarle asistencia, se contentó con introducir en la obra de la Asamblea Constituyente el principio del agente único. Todo el sistema administrativo se modificó con esta sola disposicion; con este sencillo cambio, el gobierno imperial pudo conservar la legislacion de

1790 y 1791; pero tambien este cambio bastaba para dar á la administracion la virilidad de que la Asamblea legislativa la habia dejado desprovista.

En segundo lugar, el agente llamado á tomar resoluciones, tiene la asistencia de un consejo. Esta regla está destinada á evitar la arbitrariedad y la precipitacion á que un agente, abandonado á sus propias fuerzas, á su sola voluntad, se espondria á veces.

Si la accion, en efecto, debe ser pronta y libre, tambien debe ser ilustrada por el exámen y la reflexion; que si la administracion cediese al capricho, falta de los informes necesarios, su misma energia seria un peligro público.

El agente encargado de la ejecucion, no siempre puede formarse un juicio antes de pronunciar; y por otra parte, un exámen personal es con frecuencia somero é incompleto.

Hay que pesar los argumentos, estudiar expedientes, algunas veces voluminosos; interpretar la ley; buscar su sentido y su espiritu; preguntar á la discusion; en una palabra, abrazar todos los elementos de decision. El administrador, absorbido por los cuidados mismos de la ejecucion, su mandato principal y habitual, no puede cumplir este laborioso deber. Fuerza es que otros le suplan, le presten el concurso de sus propios estudios, lean los documentos, discutan los intereses, y se formen una opinion deliberando. Tal es el oficio de los Consejos, colocados, casi en todas partes, cerca de los representantes activos de la administracion. Estos consejos son puramente consultivos; dan sus dictámenes, que no forman ley; no participan de la accion; su opinion es solamente un elemento de instruccion, aunque el mas esencial algunas veces. El administrador puede siempre, y en todos casos, exigir su dictámen; y en algunos está obligado á seguirle. Asi la madurez del exámen, se junta al vigor de la accion, y la responsabilidad no se trastorna; ninguna medida importante ó delicada puede tomarse con ligereza

El Estado y los particulares , disfrutan al mismo tiempo las ventajas de la deliberacion y las de la unidad en la accion.

Estos consejos, puramente administrativos, son independientes de los que crea la eleccion en el departamento, el distrito y el municipio, cuyo mecanismo y atribuciones se verán cuando se trate de la administracion local.

La *vigilancia* es otra regla de la administracion. Agentes repartidos en un vasto territorio, ocupando todas sus partes, con frecuencia destinados solos al desempeño de un servicio, no podrian, sin los mas graves inconvenientes, eximirse de toda inspeccion; los descuidos, las malversaciones, los abusos de autoridad, el olvido del deber, la inclinacion á la independencian, la carencia de unidad en el servicio general, tales serian las consecuencias inevitables de la falta de vigilancia. La libertad es turbulenta, y la democracia recelosa; y no basta que los depositarios del poder sean puros, es necesario ademas, que ni aun puedan infundir sospechas.

En fin, la administracion está sujeta á deberes determinados; no puede imponer á los ciudadanos obligaciones que no esten establecidas por la ley, ni impedirles el ejercicio de facultades ó derechos de que esta no los haya privado. Independientemente de las penas que pudieran caberle, si abusase de su autoridad, se puede recurrir de sus actos cuando perjudican un derecho: esto es, como se verá, lo que constituye lo contencioso administrativo, para cuyo conocimiento se han establecido jurisdicciones especiales. Asi, el imperio de la ley no se suspende jamas; el legislador que establece una regla, que reconoce un derecho, que crea garantias en favor de los intereses privados, está seguro de que su voluntad será respetada: el ciudadano puede, en todas ocasiones, acudir á un juez con sus quejas.

Un agente único para la ejecucion, un consejo junto á él para ilustrarle, una vigilancia continua y general, ju-

jurisdicciones para asegurar el respeto á la ley y á los derechos privados: tales son, pues, las bases fundamentales de la organizacion administrativa. Al esponer los elementos mismos de esta organizacion, daremos á conocer cómo se aplican estas reglas.

CAPITULO III.

DE LA ACCION ADMINISTRATIVA.

El edificio que forman los depositarios del poder público, puede compararse á una pirámide que se extiende sin cesar desde la cúspide á la base. En el punto mas culminante, el jefe del Estado, Rey en la Monarquia Presidente en las Repúblicas; debajo sus ministros; despues, en los últimos grados, siguiendo una progresion numérica correspondiente á las divisiones territoriales, todos los agentes á quienes el jefe del Estado y los ministros, dan el impulso y comunican el movimiento.

Al Presidente de la República corresponde el primer lugar. La Constitucion de 1852, le ha dado poderes mas grandes que los de los reyes constitucionales. Para hablar solo de la administracion, él es su jefe supremo, nombra todos los empleados, y dicta los decretos y reglamentos necesarios para la ejecucion de las leyes. Él ha heredado todas las prerogativas que las leyes, desde 1814, habian concedido á los reyes, bajo la garantia de la responsabilidad ministerial, y esta responsabilidad la Constitucion la ha suprimido. Es verdad que se ha remplazado con la del Presidente, pero, como ya hemos tenido ocasion de recordarlo, se establece solo ante el pueblo francés. ¿Se necesita que insistamos sobre las diferencias que existen entre esta responsabilidad que, segun el preámbulo de la Constitucion, y su propia naturaleza, solo puede invocarse en «circunstancias solemnes» por via de apelacion al pueblo, que solo el Presidente puede hacer, y la responsa-

bilidad permanente, múltipla, puramente política y parlamentaria á que los ministros estaban sujetos?

En la Monarquía constitucional, el jefe del Estado, en cuyas manos la Constitución y las leyes habían reunido poderes tan numerosos y tan elevados, tenía para ilustrarse en la dirección diaria de los negocios públicos, el Consejo de Ministros, cuya misión era asistir necesariamente al Rey, en el ejercicio de su autoridad suprema, é interponerse entre él y el poder parlamentario como un lazo común, como un árbitro oficioso. Ciertos actos debían acordarse, según la ley, en Consejo de Ministros; no obstante, este Consejo no poseía ninguna autoridad propia. Sus resoluciones no tenían valor, sino en cuanto eran adoptadas por el Rey, y de este modo su existencia no atentaba contra el principio de unidad.

Este principio, que la Constitución de 1848 mantenía, hasta cierto punto, respecto al Presidente de la República, no lo ha conservado la de 1852. Ninguna solidaridad existe ya entre los ministros; no forman un Consejo reconocido por la Constitución, y si acontece que se les reuna y consulte en común, esto solo sucede cuando el Presidente lo cree útil, y para los asuntos que juzgue conveniente. La contra-firma de los actos del Presidente, no es mas que la prueba de la verdad de la firma, y en realidad, aparte el título y elevación del poder, un ministro, con relación al Presidente, se halla en la misma posición que un director general ó un prefecto. Es un gran funcionario destinado, bajo las órdenes del jefe del Estado, á dirigir una ó muchas partes del servicio público. Es verdad que la Constitución declara á los ministros responsables, cada uno en lo que le concierne de los actos del gobierno, es decir, de aquellos en que toman parte; pero esta responsabilidad, puramente jurídica y personal, no es otra que la que debería recaer en todos los depositarios del poder público.

Relativamente á la administración, esta situación es

mucho mas sencilla. Encierra á los ministros en sus atribuciones propias, y les veda que, invocando una responsabilidad general, muchas veces exagerada, se inmiscuen en asuntos, cuyo conocimiento no les han atribuido espresamente las leyes ni los reglamentos; pero la experiencia mostrará si esta ventaja secundaria compensa los inconvenientes que resultan de la supresion de la responsabilidad.

Los ministros han recibido de las leyes ciertas atribuciones directas, que ejercen en su nombre; pero su número es muy limitado. La mayor parte de los actos del gobierno, están á cargo del presidente de la República, y solo en casos escepcionales deciden directamente los ministros. Su principal mision es dirigir la administracion en su conjunto, asegurar en toda la República la ejecucion de las leyes, haciendo que en todas partes se sienta la influencia de los poderes públicos, y que prevalezcan en todo, y por todo, las leyes de la unidad, del progreso y de la igualdad, de que un buen gobierno debe ser celoso conservador.

Para ayudarles en este trabajo inmenso, los ministros tienen á su lado las oficinas, designadas con el nombre de administraciones centrales, puestas bajo la autoridad de jefes intermedios, directores generales, jefes de servicio, y jefes de seccion. Las oficinas son los colaboradores de los ministros, los archivos vivientes de la administracion, los depósitos de la tradicion. Ellas informan de los negocios, esplican la decision del ministro ó jefe secundario, y espiden la correspondencia administrativa, muchas veces minuciosa en sus exigencias, pero siempre, hasta en los abusos, conservadora de la regla ó del interés público. No ejercen ningun poder nominal, pero con frecuencia su posicion especial, su larga práctica, su fidelidad á los precedentes, la inesperienza ó las preocupaciones del ministro, les dan un poder real.

Presidente de la República, ministros, administracio-

nes centrales, tal es la fuente de donde mana la accion administrativa, que se reparte por canales secundarios, los que hacen que circule por todos los puntos del territorio.

Los depositarios locales del poder, pueden dividirse en dos clases. Unos, que poseen atribuciones generales, y otros que solo tienen una capacidad especial y definida.

En la primera categoría entran los prefectos, sub-prefectos, y los alcaldes (1). Entregados particularmente á la administracion, propiamente dicha, en su acepcion mas lata, representan al gobierno en conjunto, y están revestidos, hasta cierto punto, de una autoridad general, en vista de la que ejercen todas las funciones que no han sido delegadas á un funcionario especial, y hasta suplen á este agente en los sitios en que no le hay establecido.

El prefecto, en su departamento, es el primer representante, y por decirlo asi, el mas completo del poder ejecutivo. La administracion está en sus manos; la fuerza pública á su disposicion; la conservacion del orden y la ejecucion de las leyes, bajo su responsabilidad. Vigila hasta los servicios que no le están encomendados, y es su deber, informar al gobierno de los abusos que note en ellos, y tambien de los que simplemente le denuncian. Al principio, los prefectos ejercian una autoridad casi ilimitada. Casi todas las partes del servicio, depen-

(1) Los prefectos en Francia, desempeñan las mismas funciones, con corta diferencia, que nuestros gobernadores de provincia, y gozan de atribuciones análogas.

Los sub-prefectos, representantes de la autoridad de los prefectos, en los distritos subalternos de los departamentos, no tienen en nuestra gerarquia administrativa un equivalente. No obstante, por real orden de 6 de enero de 1848, se establecieron unos empleados subalternos de los jefes políticos ó gobernadores de provincia, con el dictado de *jefes civiles*, que despues fueron suprimidos. A estos corresponden, exactamente, los que la administracion francesa denomina sub-prefectos.

Los alcaldes, en francés *maires*, corresponden á los presidentes de nuestros ayuntamientos.

(Nota de los T.)

dian de ellos. El Emperador habia concentrado en la cabeza de los prefectos, toda la autoridad. La unidad del poder, se encontraba lo mismo en el segundo grado de la escala, que en el primero. Mas tarde, el aumento de los negocios, las dilaciones ocasionadas por esta rueda intermediaria, el deseo de cada funcionario de emanciparse de una traba embarazosa y de una supremacía importuna; el ejemplo tambien de lo que pasaba en el centro del gobierno, en que se habia desarrollado la division del trabajo, y otras causas ademas, han reducido notablemente las atribuciones de los prefectos, los cuales, no obstante esto, han conservado el carácter de depositarios generales del poder público.

Bajo sus órdenes, los sub-prefectos están destinados, en cada distrito, á la instruccion de los negocios, á la ejecucion de las medidas tomadas por el gobierno, y á la vigilancia de la administracion local. Simples intermediarios, escepto en casos muy raros, demasiado raros quizá, no toman ninguna decision, no ejercen ningun poder personal. Son únicamente los auxiliares del prefecto á quien ilustran con sus dictámenes, apoyan con su concurso, y cuyos trabajos preparan.

En cada municipio, un alcalde reune, á los poderes municipales de que mas tarde hablaremos, las funciones de delegado del poder central. Es su agente, recibe sus órdenes, que está obligado á ejecutar, y en la mayor parte de los municipios, no hay otro representante del poder supremo.

Al lado de estos funcionarios, se encuentran otros, á quienes se les confian poderes especiales. Para las obras públicas, los ingenieros en jefe, ingenieros ordinarios, delineantes; para la enseñanza, los rectores, directores, profesores y regentes; para la marina, los comandantes de departamento, existentes solo en cinco puertos; para los cultos, los obispos, curas, etc.; para la justicia, los

procuradores generales (1), procuradores de la República (2); para la hacienda, los directores y sus subordinados, recaudadores generales, particulares, y cobradores; para la guerra los comandantes de division y subdivision (3); para los negocios extranjeros, los embajadores, ministros, cónsules generales, cónsules. Los títulos de estos funcionarios, esplican suficientemente su mision.

El órden reina en el seno de este inmenso personal. Se sostiene con una esacta distribucion de poderes, con reglas que, antes de que se escribiesen, habia sancionado la experiencia, y sobre todo, con la gerarquia. La gerarquia crea los rangos, clasifica los individuos, distribuye á cada cual un título, un grado, deberes definidos: es la fuente de la subordinacion y el instrumento de la disciplina. Para que la accion del poder central sea plena y entera, se necesita que no escape á su accion ninguna parte del territorio, y que ninguno de sus auxiliares le ponga obstáculos. A esta doble necesidad, responden por una parte la gerarquia, y por otra la autoridad de que está armado el gobierno para con sus delegados.

Con la gerarquia, el movimiento se trasmite de grado en grado, por una cadena, no interrumpida, de agentes sucesivos, hasta las estremidades mas apartadas del territorio. No existe un punto, por lejano y pequeño que sea, donde el gobierno no tenga un representante con quien pueda comunicarse. Esta vasta red, abraza todas las provincias, poniéndolas en relacion con él. En la division departamental y comunal, se escalonan muchos servicios públicos: el departamento, el distrito, el municipio, y, en ciertos casos el canton, presentan al gobierno como una especie

(1) Procuradores generales, equivalen á nuestros *fiscales de S. M.* en las audiencias y tribunales superiores. (N. de los T.)

(2) Procuradores de la República, son los que en nuestros juzgados de primera instancia, se denominan *promotores fiscales*. (N. de los T.)

(3) Los comandantes de division y subdivision, corresponden á nuestros *capitanes generales y comandantes militares de provincia*. (N. de los T.)

de escalones por donde pasan sus instrucciones ó sus órdenes. En los servicios públicos que no permiten esta division, se han formado circunscripciones especiales, con la reunion de muchos departamentos. Así la República se divide, por lo tocante al culto, en diócesis, de las cuales, la mayor parte solo abrazan un departamento; para la justicia, en jurisdicciones; para los asuntos militares, en divisiones; para las obras públicas, en inspecciones; para los bosques, en conservaciones. Los países extranjeros en que la Francia tiene representantes, se hallan divididos tambien en grandes regiones, y repartidos entre los embajadores ó ministros y los cónsules: en estos diversos grados, la autoridad delegada por el gobierno al jefe intermediario, descende de este á sus inferiores. Cada casilla de este juego de damas, si nos es permitida esta comparacion, posee una organizacion distinta, y reproduce una unidad secundaria en la grande unidad política. Por este medio las miradas del gobierno están sin cesar descansando en todo el país; puede, siempre que quiera, interrogarle, conocer las necesidades de los departamentos y municipios, sus sufrimientos, sus votos, su prosperidad y su desnudez, sus quejas y sus alegrías; puede, en todo y por todo, vigilar la ejecucion de las leyes, trasmitir su voluntad, sus mandatos, sus prohibiciones, proveer al cumplimiento de los servicios públicos; en una palabra, está presente en todas partes, y en todo dispuesto á obrar.

La gerarquia solo con la subordinacion, que es su complemento necesario, es potente. Todos los agentes del poder le deben un concurso fiel y leal. El gobierno los nombra, salva la observancia de ciertas condiciones que varia con la naturaleza de sus deberes, y tambien los revoca; puede suspenderlos, condenarlos á penas disciplinarias, usar, en fin, de todos los medios necesarios para obligarlos á cumplir con su deber.

No obstante, la autoridad del gobierno no puede estenderse hasta dar órdenes contrarias á las leyes, y si

aconteciese que estos agentes recibieran tales órdenes, no solo seria su derecho desobedecerlas, seria tambien su deber. Bajo el régimen de la responsabilidad ministerial, se sostenia que los ministros podian violar la ley, ó separarse de ella, salvo el responder ante el Parlamento. Esta proposicion falsa, en toda clase de gobierno, lo es mucho mas aun bajo un régimen que ha suprimido la responsabilidad política y parlamentaria.

Si se admitiese que antes de obedecer á la ley, los empleados de todas clases debian obedecer al gobierno, la organizacion, cuyos principales delineamientos acabamos de trazar, constituiria la máquina mas formidable de despotismo: todas nuestras libertades peligrarian, no solamente aquellas que solo tienen valor para las almas elevadas y de un delicado temple, sino que tambien las mas universales y simples; las libertades que atañen lo mismo al pobre que al rico, lo mismo al débil que al poderoso. El personal administrativo vendria á convertirse en una liga de pretorianos, al servicio de un gobierno bastante criminal, para emplearle en la destruccion de nuestros derechos.

Hay un sentimiento cuya ausencia escita, con razon, la inquietud y las quejas de todos los hombres de bien, y que ha contribuido á los numerosos cambios que, de muchos años á esta parte, ha sufrido la Francia; y es el sentimiento del derecho. La ley no obtiene en Francia esa obediencia absoluta que tiene asegurada, por ejemplo, en Inglaterra. De vez en cuando, los mismos poderes públicos la violaron, y tuvieron en seguida mas imitadores que eran de desear; ministros hubo que osaron proclamar el desprecio que les inspiraba en ciertos casos, y las Cámaras tuvieron la debilidad de tolerar estos extravíos. Asi nos hemos habituado á discutir la ley, á juzgarla y á medir la fidelidad que se le debe. Por otra parte, el gobierno se ha complacido en no considerar á los funcionarios mas que como los serviles agentes de su volun-

tad, desprovistos de independencia individual y privados de libre arbitrio; se ha introducido en los servicios civiles la obediencia ciega, que, aun en el ejército, no es ilimitada. ¿Y qué ha resultado? La centralizacion, entendida de este modo, ha prestado al poder central, á lo que, en la polémica de los partidos, se llama Paris, el medio de tener á toda la Francia sujeta al yugo. Una órden que parta de las sillas ministeriales no sufre, cualquiera que sea su origen, ninguna resistencia. Para apoderarse de todo el poder público, basta posesionarse de la capital, hacerse dueños de los ministerios y disponer de los telégrafos. Dispuestos y acostumbrados por una larga sujecion, los funcionarios se apresuran á ayudar con su concurso; si han prestado juramento, se les desata solemnemente; y si la ley es violada, se rompe. Por lo demas, los empleados temen menos la ley que el nuevo señor de quien va á depender su suerte, y que, desde la capital, les manda y les ofrece la impunidad. Tal es el régimen que la centralizacion, con las formas de que se ha revestido, nos condenó muchas veces á sufrir. No le hay mas propio para alentar las tentativas de las facciones, para desprestigiar á los agentes del poder, para pervertir todas las ideas de justicia y de derecho, y para consagrar esa omnipotencia de Paris, contra la que se subleva todo el mundo, con exageracion sin duda, pero no sin fundamento.

Tiempo es ya de restituir á la ley su imperio, á los hombres su dignidad, al pais la seguridad que ha perdido. Al gobierno corresponde dar el primer impulso. Es el primer servidor de la ley, y los que tienen el honor de asistirle deben, no menos que él, mostrarse siempre rígidos observantes del derecho. El remedio principal consiste en la responsabilidad directa é inmediata de todos los agentes del poder. Que dicha responsabilidad pese igualmente sobre todos los que violen la ley, y que no se detenga ni siquiera ante una órden descendida de lo alto; que el brazo de la justicia pueda alcanzarlos, y los cuidados de

su seguridad personal los preservarán contra las debilidades de su carácter; si por una parte están amenazados del poder central, que puede revocarlos, del modo dicho, lo estarán tambien de los tribunales que podrán castigarlos, y obligados á elegir entre sus deberes legales y mandatos injustos; su eleccion no será dudosa.

Es muy posible que se diga que esta responsabilidad embarazaria la accion del gobierno, y que la subordinacion escluye la discusion. La respuesta es fácil. Para el mas esencial de todos los servicios públicos á la marcha del gobierno, para el impuesto, los agentes del poder pueden perseguirse, cuando perciban algo mas de lo autorizado por la ley. Ninguna orden puede escudarlos, ningun obstáculo interrumpir la marcha de la justicia. Pues bien, la cobranza de las contribuciones no se comprometió jamás con esta garantia concedida á los ciudadanos. La ley tomó solamente la precaucion de exigir que la orden del gobierno se ejecutase provisionalmente. Hecho esto, abre toda accion en restitution de las sumas pagadas indebidamente, en reparacion de los perjuicios sufridos, y hasta en castigo de la ilegalidad cometida. Basta estender esta regla y si, por ejemplo, el agente del poder atenta á mi libertad, obligarme á seguirle, dándome el derecho, como en Inglaterra, de recurrir desde luego á un magistrado independiente, facilitándome ademas los recursos que me pertenecen contra el que, sin derecho, me aprisionó. La ley francesa consagra una estraña anomalia; protege nuestros bolsillos y no protege nuestras personas. A quien pide una reparacion por un solo sueldo ilegítimamente percibido, está abierto el acceso á los tribunales; y no obstante, se le cierran al ciudadano que se queja de haber sido ilegalmente preso.

No ignoramos que se debe proteccion á ciertos agentes encargados de deberes difíciles y peligrosos, y que no conviene mezclar la justicia y la administracion. Admitimos en general esta proteccion; pero cuando no se ha creido ne-

cesaria, respecto á las disposiciones tocantes á nuestra fortuna, no podemos creer que lo sea relativamente á las que interesan nuestra libertad. Por otra parte nos parece contradictorio remitirlas al mismo poder que ha podido ordenar la violacion de la ley, constituyéndole así en juez y parte. No se trata, en nuestra opinion, de descubrir la administracion en cuanto á los actos que son esencialmente de su dominio, el manejo de las rentas públicas, el movimiento de las tropas, la gestion de la fortuna nacional, etc. Reclamamos solamente la proteccion de la ley y de la autoridad judicial en lo respectivo á la persona de los ciudadanos, á su derecho, á su seguridad individual, medidas perfectamente definidas y que no pueden ocasionar la subordinacion de la administracion á la justicia (1).

La responsabilidad personal y directa de los agentes del poder, es una condicion esencial de la libertad pública. Se concilia perfectamente con la centralizacion, y hasta puede decirse que es su correctivo necesario. En el régimen administrativo, en que se admiten poderes colectivos, se procura, con el concurso de muchas voluntades, dar á los ciudadanos la seguridad que resulta de una deliberacion y de un acuerdo. Las decisiones administrativas tomadas de este modo, se asemejan á los actos judiciales, pareciéndose un poco á las de un jurado donde domina la equidad. No obstante, las administraciones colectivas ofrecen los inconvenientes que hemos indicado, y por los que se han desechado en Francia. Pero el sistema que confia la accion á un agente único, ofrece á su vez los peligros de la pasion personal, del espíritu de servilismo, de la ambicion desordenada, y no puede existir sino á condicion de la responsabilidad.

(1) Véase, mas arriba, el capítulo de *la administracion en sus relaciones con el poder judicial* y el capítulo vi del título de *los funcionarios*, y el del *Consejo de Estado*.

CAPITULO IV.

DE LOS CONSEJOS.

A la cabeza de todos los servicios generales y especiales, hay colocados, como hemos dicho, consejos, comités ó comisiones, que ilustran los agentes de la autoridad en la direccion de los servicios, deliberan sobre los negocios á ellos referentes, dan informes, y en casos muy raros, toman decisiones.

Muchas administraciones centrales, tienen un consejo de administracion, compuesto de un jefe de division ó director, y del sub-secretario de Estado ú otro secretario general. En él, se tratan las cuestiones relativas al personal de las oficinas, y tambien al conjunto de la administracion. El del ministerio de Justicia, delibera sobre las gracias y conmutaciones. En Hacienda, los administradores generales, desempeñan el cargo de consejos de administracion, presididos por el director general del ramo. Esta especie de consejos, reunen así, en unas mismas manos, la participacion activa y habitual en los negocios, y la deliberacion. Combinacion feliz, sin duda, pero mas adecuada para mejorar que para reformar, y que por otra parte, solo es aplicable á ciertos y determinados objetos.

Ordinariamente, los consejos no son instrumentos activos del servicio. Así están constituidas las juntas de las diversas armas en el ministerio de la Guerra, el consejo del Almirantazgo, el de las construcciones navales, el consejo general de puentes y caminos, el de minas, la comision central de caminos de hierro, y el consejo superior de instruccion pública. En muchos de estos, son miembros los inspectores generales, con voz deliberativa. En otros, tienen solo el derecho de asistir á las sesiones, y dar cuenta de los datos que hayan podido reunir en sus exploraciones.

El objeto de otros consejos es menos estenso, estan-

do destinados con frecuencia á un servicio limitadísimo ó á un establecimiento especial, pero fundado por el Estado, el cual vigilan unas veces, y otras dirigen: tales son la comision de vigilancia de la caja de depósitos y consignaciones, y de la caja de amortizacion, la comision de vigilancia de la caja de seguros sobre la vida, el comité consultivo del depósito hidrográfico, la comision de faros, el consejo de administracion del cuartel de inválidos, la comision de exámen de las obras dramáticas, el consejo de sanidad militar, la comision superior de beneficencia, el consejo de la cria caballar, la junta consultiva ó comité de higiene pública de la Francia, el consejo de perfeccionamiento de las escuelas nacionales, la comision de higiene *hipica*, etc. (1).

Hay consejos ó comisiones encargadas de dirigir, vigilar ó ilustrar á los ministros en el uso de ciertos poderes discrecionales que la ley les concede. Otras comisiones dan su dictámen acerca de la distribucion de fondos para la conservacion de los monumentos históricos y edificios religiosos, y sobre la concesion de impresiones gratuitas en la imprenta nacional, etc., etc.

En fin, se han creado muchos consejos para dar al gobierno noticias, informes, nociones prácticas acerca de intereses públicos, cuya naturaleza puede provocar la formacion de nuevas leyes, ó modificar las existentes, ó medidas administrativas, por via de reglamentos ó decretos. Estos consejos se han instituido para que sirvan de órganos al público; en realidad, no están unidos á ninguna rama de la administracion; forman como una especie de representacion de los intereses que se les han confiado. Tales son los consejos generales de agricultura, de manufacturas y comercio, las cámaras de comercio, las consultivas de manufacturas, artes y oficios, y las de agricultura.

La manera de nombrar para estos diversos consejos ha sufrido numerosas variaciones. En la Monarquía cons-

(1) Higiene del ganado caballar.

(N. de los T.)

titucional, y sobre todo bajo el imperio de la Constitución de 1848, la ley tendia á componerlos de miembros elegidos ó llamados naturalmente á estas funciones, en razon de los cargos particulares de que estaban revestidos, dándoles asi cierta independencia. Con la introduccion del nuevo régimen, todas estas medidas restrictivas han sido abrogadas, y el nombramiento devuelto al Presidente de la República, ó en su nombre á los prefectos. No faltan razones para combatir el principio de este cambio. El valor de los dictámenes se debe medir con la posicion de los que le dan. Cuando las leyes ó los reglamentos quieren que la administracion activa sea ilustrada en su marcha, esperan que los encargados de comunicarles sus luces no sufrirán otra influencia que la de sus propias conciencias. Dar al gobierno el derecho de componer, solo y sin condiciones, corporaciones instituidas para guiarle ó para suministrarle los documentos que necesite, es esponerle á que haga una eleccion dictada únicamente por el deseo de evitar toda contradiccion, y cuando la administracion compone por sí misma sus consejos, al público le cuesta trabajo concederles su confianza. Esto, sobre todo, es indudable respecto de los que tienen un carácter representativo. Tan adverso seria para la marcha regular de los negocios que los consejos administrativos estuviesen inspirados de sentimientos hostiles á la administracion y cediesen al espíritu de oposicion sistemática, como funesto para el desempeño de la mision de estas corporaciones, el que se convirtiesen en aprobantes obligados de todos los proyectos sometidos á su exámen. Se toca el primer inconveniente cuando su formacion es en un todo independiente del gobierno, y el segundo cuando depende por completo de él. Para mantener un justo equilibrio, las leyes derogadas despues del 2 de diciembre de 1852, daban al poder ejecutivo participacion en los nombramientos, ó admitian otras combinaciones que le dejaban una legítima influencia. Si esta participacion estaba mal regulada,

las leyes debieron modificarse. Admitiendo solo elecciones á voluntad del gobierno, se consagra un régimen desventajoso para el Estado, para el poder y para los ciudadanos.

Estas indicaciones generales, relativamente á los consejos de las diversas administraciones, bastan al presente. Mas ámplios detalles nos conducirían demasiado lejos, obligándonos á presentar listas nominales, mejor situadas en el *Boletín de las leyes* ó en la *Guía de forasteros*. Al tratar de cada servicio, con especialidad, se presentará naturalmente la ocasión de volver al mismo asunto. Pero es necesario detenernos un poco para hablar de los Consejos de Prefectura, establecidos en todos los departamentos, y sobre todo del Consejo de Estado, Consejo Supremo y Universal de la administración.

CAPÍTULO V.

LOS CONSEJOS DE PREFECTURA (1).

La ley de 28 pluvioso, año VIII, destinó principalmente los Consejos de Prefectura al juicio de los negocios contenciosos, y aun en su origen se crearon esclusivamente para este oficio. Bajo este punto, se les verá muy pronto ocupar un lugar importante entre las jurisdicciones administrativas. Pero estos consejos se revistieron despues de numerosas atribuciones, puramente consultivas, y en este concepto las vamos á considerar al presente.

Los consejeros de prefectura los nombra el jefe del Estado. Las leyes y reglamentos los dejan enteramente á su eleccion. Y sin embargo, unas funciones que tan grande influencia pueden ejercer en la administración, debieran protegerse contra la intriga y la ignorancia; frecuentemente se han encomendado á hombres, que ni por sus luces, ni por sus trabajos anteriores, debieron designarse para desempeñarlas. Pero justo es reconocer que en general su

(1) Equivalen á nuestros consejos provinciales. (N. de los T.)

personal ha mejorado á medida que las atribuciones de los Consejos de Prefectura se han ido estendiendo.

En su origen, el número de consejeros se fijó de tres á cinco. Segun un decreto reciente no puede pasar de cuatro; el prefecto es el presidente del Consejo de Prefectura.

No tiene, este, el carácter de Consejo universal del prefecto, ni ocupa al lado de dicho representante del poder central, el lugar asignado al de Estado cerca del gobierno supremo. Los casos en que se llama á emitir su voto, están determinados de una manera limitativa; pero estos casos son numerosos, y el número ha ido aumentándose sucesivamente. Su enumeracion seria larga; bástenos indicar el espíritu que al fijarlas animaba al legislador.

En general, se ha obligado á los prefectos á consultar el Consejo, ó, para emplear los términos ordinarios de las leyes, á fallar *en Consejo de Prefectura*, cuando los intereses privados, si es permitido emplear esta espresion, aun para los departamentos y municipios, se encuentran comprometidos en la decision: garantía concedida á estos intereses y que corresponde perfectamente con nuestro sistema administrativo, tal y como le acabamos de es-
poner.

Asi, usando solo de los ejemplos mas notables, el Consejo de Prefectura debe dar su dictámen acerca de la aprobacion de las deliberaciones de los consejos (1) generales y municipales, relativas á la propiedad provincial ó comunal, ventas, compras, transacciones, levantamiento de hipotecas, etc. En los casos en que el prefecto está autorizado para anular las deliberaciones de estos consejos, debe tambien consultar al de Prefectura; no puede, sin que preceda este informe, sentar de oficio un gasto obligatorio en un presupuesto comunal; ordenar, cuando se niegue el alcalde, un gasto legalmente autorizado, ni establecer tampoco oficialmente el presupuesto

(1) Corresponden á nuestras diputaciones de provincia, y los municipales á los ayuntamientos.

(N. de los T.)

departamental, si el Consejo general no se ha reunido, ó se ha disuelto, sin haber provisto á esta necesidad, por sí mismo.

El Consejo de Prefectura se consulta ademas acerca de la reparticion, por cantones, de los jurados inscriptos en la lista general del jurado, y del cupo señalado á cada departamento para el reemplazo anual del ejército.

En materia de espropiacion por causa de utilidad pública, informa sobre la designacion de las propiedades que deben cederse, y sobre la época en que deberá tomarse posesion de ellas.

En el caso en que los propietarios ó empresarios tienen obligacion de pagar una subvencion especial, en virtud de la degradacion que causen á un camino vecinal, si piden un ajuste, el prefecto determina, pero en Consejo de Prefectura.

Del mismo modo se procede cuando los propietarios colindantes de un camino cuya direccion se ha variado, piden que se les reserve otro de explotacion, cuya anchura fija y acuerda el prefecto en virtud de esta demanda.

En ciertos casos el Consejo de Prefectura informa al gobierno mismo; y algunas veces, aun en cuestiones puramente administrativas, tiene el derecho de decision propia. Asi el Consejo pronuncia acerca de las autorizaciones para pleitear, pedidas por los ayuntamientos y por ciertos establecimientos de beneficencia erigidos en personas civiles.

La participacion de los Consejos de Prefectura en la administracion activa, no es siempre colectiva. Los miembros del Consejo asisten al prefecto en diferente concepto, individualmente considerados.

Asi, uno de los consejeros de prefectura designado por el ministro, desempeña las funciones de secretario general en todos los departamentos, escepto el del Sena. En caso de ausencia, imposibilitacion ó muerte, desempeña el cargo de prefecto un consejero de prefectura. Ha-

bitualmente el prefecto delega ciertas funciones á los consejeros, y los encarga de proceder de oficio al desempeño de los actos que los alcaldes ó descuidan, ó se niegan á ejecutar, despreciando una ley que se los prescribe.

Por estos detalles se conoce la útil cooperacion que los Consejos prestan á los prefectos, aun en materias ajenas á su instituto; tambien se puede ver al mismo tiempo, que la legislacion, en lo que les concierne, no carece de cierta confusion.

La época en que se instituyeron, explica como se les separó al principio de la administracion activa, destinándolos esclusivamente al juicio de lo contencioso. En el año VIII, las administraciones colectivas escitaban desconfianzas, que hicieron nacer, y que justificaban los obstáculos que habian opuesto á la marcha de los negocios. Se pasaba, como acontece con frecuencia en Francia, de un extremo á otro, y despues de haberlas introducido en todas partes, se queria desterrarlas por completo. El tiempo debia disipar, y dispó en efecto estas sospechas, y asi es como los Consejos de Prefectura han visto estenderse progresivamente su dominio; pero hasta hoy no se han erigido en consejos habituales de los prefectos. Estos pueden oficiosamente utilizar la esperiencia y conocimientos de los consejeros, pero no tienen derecho de consultarlos oficialmente, fuera de los casos prevenidos por la ley.

Las leyes preparadas en 1851 por el Consejo de Estado y la Asamblea legislativa, proponian el reconocimiento de este derecho. Esto seria volver á los verdaderos principios de la administracion. Cuanto mas estensos son los poderes de los prefectos, tanto mas importa, que en todo caso, tengan el de ilustrarse. Se objeta que pudiera suceder que, en momentos críticos, los hombres débiles ó tímidos se refugiasen tras del Consejo de Prefectura, procurando disminuir su responsabilidad dividiéndola con él. Pero el sistema actual, ¿tiene la virtud de prestar valor y

resolucion á los que carecen de estas dotes? ¿No priva de un moderador frecuentemente necesario, de un guía siempre útil á aquellos cuyo celo no ilustra la ciencia de las leyes y el conocimiento de los hechos, y cuyo ardor no ha templado aun la esperiencia de los hombres?

CAPITULO VI.

EL CONSEJO DE ESTADO. (1)

El Consejo de Estado, erigido en el año VIII, ocupa cerca del gobierno una posicion semejante, en cierto modo, á la del antiguo Consejo de Estado de la Monarquia; pero prescindiendo del nombre, el lugar en que funciona, y ciertas atribuciones poco numerosas, es una institucion enteramente nueva.

Antes de 1789, el Consejo de Estado presentaba la imágen de la confusion que reinaba en los poderes públicos. Tomaba parte á la vez en la política y en el gobierno, por su intervencion en los negocios estrangeros, en la hacienda y en el comercio; en la justicia, por los reglamentos de jueces, las evocaciones y las casaciones; en la administracion, por la jurisdiccion que ejercia en las ordenanzas de los intendentes, en las decisiones del tribunal *des aides*, (2) y de cuentas; pero si él atentaba contra la justicia, la justicia, á su vez, le disputaba sus poderes, y mientras que aquel la despojaba de pleitos puramente judiciales, ella se apoderaba de lo administrativo en los Parlamentos, con los decretos, reglamentos y las citaciones personales.

(1) Equivale á nuestro Consejo Real. (N. de los T.)

(2) *Aides*, derechos á que estaban sujetas casi todas las bebidas, y que se cobraba por medio de aforos hechos á domicilio.

Se llamaba *Cour des aides*, un tribunal ante el cual se juzga en última instancia, de los negocios que se promovian entre el gobierno y los particulares, con motivo de la recaudacion de estos subsidios. (*Bressou histoire financière de la France*, tomo I. pág. 33.) (N. de los T.)

Lo que entonces componia el Consejo de Estado, no era mas que la reunion, bajo de un nombre colectivo, de cinco Consejos separados, formando otros tantos cuerpos distintos; los unos gozando de una verdadera jurisdiccion, los otros puramente consultivos; estos Consejos no se reunian entre sí para ejercer en comun las atribuciones del Consejo de Estado. Se veian reunidas en él la toga, la iglesia, la espada y la hacienda; alli se trataban los asuntos de mayor consideracion, y no obstante, á pesar de sus numerosas atribuciones, á pesar de la estension de un poder que participaba del de la Corona, la importancia del Consejo de Estado se desvanecia ante el de los Parlamentos. Simple auxiliar del gobierno no podia, con su oposicion, adquirir la popularidad que esta conquista siempre en Francia. No ocupa en la historia de nuestra administracion un gran puesto, ni ha dejado tras de sí otras señales que esa multitud de jurisdicciones especiales y de instituciones secundarias que la Monarquía arrastró en su caída.

Cuando se reconstituyó el Consejo en el año viii, los mas profundos cambios se habian operado en la organizacion política de la Francia. El nuevo Consejo de Estado encontraba el principio de la separacion de poderes, consagrado por la Asamblea Constituyente; un tribunal de Casacion encargado de mantener, con la unidad de la jurisprudencia, la uniforme aplicacion de las leyes; la administracion entera dependiendo del poder central, y pidiendo una direccion homogénea y firme, direccion que podia encontrar, no en los depositarios móviles de la autoridad, sino en un cuerpo permanente, ligado por sus precedentes y sus principios. Desde 1789, las Asambleas políticas habian impreso esta direccion, pero sin consecuencia, sin perseverancia, y la revolucion del 18 brumario acababa de privarles de su preponderancia. En las Asambleas que las remplazaban, la discusion estaba sofocada, la política sin órganos, y su influencia en los nego-

cios públicos era nula. Conocióse la necesidad de suplir su impotencia, y se creó el Consejo de Estado; entonces tomó, ó mejor, obtuvo por primera vez la alta direccion administrativa, su dominio propio; fue desde aquel momento el brazo derecho del gobierno, el custodio de las tradiciones administrativas, y como no tenia ni medios, ni deseos de invadir la política y de crear embarazos al gobierno, entre todas las corporaciones públicas, solo esta vió reinar en su seno la libertad de discusion.

Bajo el Consulado y el Imperio, el Consejo de Estado es un poder constitucional, redacta las leyes, las discute ante el cuerpo legislativo cuando se llevan á él, y las interpreta cuando se publican. Los funcionarios del orden mas elevado son llamados ante comisiones formadas en su seno, y obligados á darles cuenta de su conducta. Las misiones mas importantes se encargan á sus miembros, no solo á los consejeros, á simples auditores (1); administran los paises conquistados, organizan la hacienda, y redactan códigos. A su seno se llaman los hombres mas considerables, y se honran de pertenecer á él. Dominados por este poderoso cuerpo, y sometidos á su censura y casi á su exámen, los ministros no ocupan mas que el segundo lugar en la gerarquía administrativa. Sus atribuciones son quizá menos numerosas que en el antiguo régimen; pero su autoridad es superior. No tiene que luchar con los Parlamentos, revestidos de un poder mal definido; contra las provincias que invocan privilegios escepcionales; las Asambleas políticas han enmudecido; ningun obstáculo se opone á la marcha del gobierno, y la nacion entera se ha sometido á un hombre, que antes de colocarse á su cabeza, se ha cubierto de gloria en los

(1) Corresponden á los funcionarios que en Francia se denominan *auditores*, nuestros auxiliares del Consejo Real. Las funciones que aquellos desempeñan son: auxiliar al Consejo en sus trabajos, estractando expedientes, dando cuenta de ellos, etc., etc. En los negocios que se les encargan, tienen tambien voz consultiva.

(N. de los T.)

campos de batalla, é iniciado en el gobierno con la administracion de las provincias conquistadas, donde ha desplegado las mas altas facultades como legislador, como hombre de estado y como político. El Consejo de Estado es su mas útil cooperador y el ausiliar complaciente del poder absoluto, que cada dia se organiza mas estensamente; él es el semillero de sus altos funcionarios, la fábrica de sus decretos, el arsenal de su dictadura administrativa.

Con la Monarquia constitucional, su papel cambia completamente. Disminuye su autoridad, pero no su utilidad, ni su tutelar influencia. Sigue apoyando al poder y al principio de autoridad, pero los hace marchar de acuerdo con la libertad que ha reaparecido. En presencia de la opinion soberana, de la prensa emancipada, del poder parlamentario predominante, de consejos electivos establecidos en todos los puntos del territorio, preparar buenas leyes y regular con sabiduria su ejecucion, impedir la confusion de los poderes, mantener la armonía entre todos los resortes de la máquina administrativa, proveer á la ejecucion completa, regular, exacta de todos los servicios públicos; tales son los deberes honrosos que tiene que llenar.

Pero este poder no lo ejerce sin resistencia. Las oposiciones políticas temen ver de nuevo al Consejo de Estado del Imperio, apoyo del despotismo; pero cuando llegan al poder, al momento se reconcilian con él. La opinion se ilustra, los trabajos del Consejo se conocen y aprecian mejor, y la institucion se consolida.

En este régimen, el Consejo de Estado, casi enteramente extraño á la política, conserva una imparcialidad que lo fortifica. Consideraciones puramente personales no bastan á hacerle que pierda de vista los intereses de la administracion; no tiene que sacrificar su opinion ni á la Corona, que ocupa una region superior, ni á los ministros cuya existencia es efimera y pasagera. La Carta no le designa

como uno de los poderes, no le nombra siquiera; pero contribuye tan eficazmente á su marcha, que se abre con sus servicios un lugar en medio de ellos. En el conjunto de los trabajos administrativos, es para los ministros un guia, que sigue tanto mas, cuanto que sabe resistirles. Para los ciudadanos, un defensor tanto mas escuchado, cuanto que sabe desagradarles. El Consejo mantiene la balanza igual para todos; aquieta las disputas de atribucion que se originan en los diversos departamentos ministeriales, introduciendo asi la unidad en la pluridad. Se interpone entre administradores y administrados; procura, sin aconsejar jamás indignas concesiones, suprimir los rozamientos, hacer la marcha del poder mas fácil y mas dulce: oficio necesario en un gobierno que, reconociendo el derecho de cada uno y dando órganos á todos los intereses, no puede llenar su mision sino á fuerza de contemplaciones, conciliaciones, y de un respeto inflexible á la ley.

Con la Constitucion de 1848, el Consejo de Estado sufre una trasformacion casi completa; su origen cambia, se le confieren atribuciones nuevas, y la misma Constitucion le erige en uno de los grandes poderes del Estado.

Al depositar el poder legislativo en una Asamblea única, nacida del sufragio universal, y el ejecutivo en las de un Presidente salido del mismo origen, la Constitucion del 48 colocó al Consejo de Estado entre estos dos poderes, para que les prestase su apoyo, los ilustrase con sus conocimientos, facilitase sus relaciones mútuas, y *temperase*, segun las espresiones del informe, lo que la Asamblea única pudiese tener de estremado ardor, y el gobierno de arbitrario. Constituido con este objeto el Consejo, suplia en parte á una segunda Cámara, y desempeñaba el papel del de la Monarquia. Estaba necesariamente encargado, salvo algunas escepciones estrictamente numeradas por la ley orgánica, de preparar las leyes propuestas por el gobierno; la Asamblea le podia consultar los proyectos nacidos de la iniciativa parlamentaria, y la Constitucion, no confiriéndole

ninguna autoridad, temerosa de dividir el poder legislativo, le dió la mision de concurrir á la obra legislativa sin pararla, de guiar á los poderes públicos sin entrar en lucha con ellos, y de procurar la discusion sin combates, la representacion de los intereses sin colisiones, y la unidad sin el despotismo. Ademas de su participacion en las leyes, ejercia funciones políticas cuyo carácter se ligaba con la misma Constitucion. Al colocar un Presidente á la cabeza del poder ejecutivo, al consagrar de este modo en la cúspide del gobierno el principio de la unidad, la Constitucion de 1848, que no pensaba conceder á este magistrado electivo y temporal los atributos de la Corona, habia procurado restringir sus atribuciones, recurriendo para este objeto al Consejo de Estado.

El Presidente gozaba del derecho de gracia, como el Rey, pero despues de haber consultado al Consejo, cuyo dictámen, puramente consultivo, tenia por objeto recordarle al menos, que el curso de la justicia no debe detenerse jamás por favor ó por capricho.

El Presidente tenia el derecho de disolver los Consejos generales y municipales; podia suceder en efecto que hubiesen con sus actos atentado contra las leyes, comprometido el órden, traspasado sus atribuciones, pero estos Consejos representaban á los ciudadanos que los habian elegido. Su mandato debia respetarse y garantizarse su independencia: Entre el gobierno que se quejaba de ellos y el pueblo que los habia elegido, el Consejo de Estado intervenia como un árbitro desinteresado. Ninguna disolucion podia pronunciarsè sin su consentimiento.

El Presidente de la República revocaba los alcaldes, á título de delegados del poder ejecutivo; pero estos funcionarios eran tambien los elegidos de sus conciudadanos, y los administradores del municipio. Las mismas razones que exigian para la disolucion de los Consejos, la aprobacion del de Estado, la hacian igualmente necesaria para la revocacion de los alcaldes electivos.

Un último poder político se confirió al Consejo de Estado. Apreciaba la conducta de los funcionarios públicos, los ministros inclusive, cuyo exámen le conferían, bien la Asamblea nacional, bien el gobierno. El resultado de este exámen se consignaba en un informe destinado á la publicidad. Bajo de una forma de gobierno que abría el mas ancho campo á todas las discusiones, en que los depositarios del poder debían todos ellos y á cada momento dar cuenta de sus actos, en que ninguno estaba á cubierto de los ataques de la prensa y la tribuna, pareció útil instituir este tribunal de censura, compuesto de hombres graves mezclados bastante en los negocios para conocer sus dificultades, mas no lo suficiente para dejarse arrastrar de las preocupaciones personales, é incapaces de sacrificar la justicia á la política.

En el Imperio y en la Monarquía parlamentaria, los miembros del Consejo de Estado eran nombrados por el Emperador ó por el Rey: así lo exigía la naturaleza de sus funciones. Eran amovibles; no obstante, á los cinco años de ejercicio, los consejeros de Estado del Imperio adquirían una especie de inamovilidad: los de la Monarquía no podían, á lo menos en los últimos tiempos, revocarse sino en Consejo de Ministros, formalidad que los protegía contra una desgracia puramente arbitraria. No podía suceder lo mismo respecto al nombramiento y revocación de los miembros del Consejo de Estado, organizado por la Constitución de 1848. Su participación en las leyes exigía que estuviesen animados del mismo espíritu que la Asamblea Nacional; la censura que ejercía respecto al poder ejecutivo, se oponía á que este poder le nombrase. Confirióse el nombramiento á la Asamblea, y solo ella fue autorizada para revocar los consejeros, á propuesta del Presidente de la República.

Tal fue el Consejo de Estado, organizado en 1849. Este sistema no estaba exento de objeciones; podía introducir demasiada movilidad en la composición del perso-

nal, y se lamentaba con fundamento, que en materia legislativa el Consejo de Estado interviniese solo por la via de los informes. Pero la Constitucion que quiso una Cámara única, se oponia á que ningun otro Consejo tuviese la autoridad de una segunda, y el de Estado, puramente consultivo, no por esto quedaba imposibilitado para conquistar con sus luces y sabiduria una autoridad moral, que supliese á la antoridad real de que estaba desprovisto. De esperar era, por otra parte, que el buen espiritu de las Asambleas asegurase á sus miembros la estabilidad necesaria á una corporacion, en que deben mantenerse y respetarse las tradiciones. Los acontecimientos no desmintieron estas esperanzas. En efecto, á pesar de las muchas razones que, relativamente á los funcionarios de la Monarquia, podian inspirar desconfianzas á la Asamblea constituyente, eligió un gran número de miembros del nuevo Consejo entre los mas distinguidos del antiguo. La eleccion de la Asamblea legislativa, salvo algunas lamentables exclusiones, se dictaron tambien con la sola mira del bien público. En el desempeño de sus funciones, el Consejo de Estado se mostró lleno de un gran espiritu de moderacion y de independencia, intérprete fiel de la Constitucion, y ageno á todo espíritu de partido, sus trabajos legislativos fueron numerosos y profundos; de sus deliberaciones salieron los proyectos mas importantes, notables por su solidez, ciencia práctica, y por una redaccion clara, correcta y metódica. En sus atribuciones politicas, mantuvo con igual celo los derechos del poder ejecutivo, y los de los Consejos y agentes electivos. En fin, como Consejo administrativo, solo modificó la jurisprudencia de sus predecesores, cuando la ley se lo impuso por obligacion. De este modo conquistó un lugar elevado en la confianza de la Asamblea y en la opinion pública.

No podia sobrevivir á la Constitucion de 1848. La de 1852, que se ha propuesto resucitar la del año viii,

menos el tribunado, lo ha reconstituido sobre bases enteramente nuevas. El Consejo de Estado en este régimen, imitacion de un pasado del que nadie se acordaba, se ha convertido en el ausiliar, y bajo cierto punto de vista, en el órgano del Presidente de la República. Este provee solo á su composicion, nombra y revoca sus miembros. La ley no admite la inamovilidad al cabo de cierto tiempo, como en el Imperio, ni la deliberacion previa y el dictámen conforme del Consejo de Ministros, como en la Monarquia de Julio: el derecho de nombramiento y revocacion, pertenece sin participacion ni condiciones al Presidente de la República.

El Consejo de Estado es en el dia, con mayor motivo que en la Constitucion de 1848, un cuerpo político; pero su mision no es en ningun caso limitar los derechos del poder ejecutivo; por el contrario, es mas bien la de extenderlos, prestándole su apoyo, y escudándole en aquellos actos que el poder ejecutivo no podria hacer por si solo y directamente, sin comprometer de un modo desmesurado su responsabilidad. Prepara las leyes sometidas al cuerpo legislativo. En la Constitucion de 1848, cierto número de leyes, segun su carácter, puramente político, y su urgencia, y en particular las de presupuestos, llegaban directamente á la Asamblea legislativa, sin previa deliberacion del Consejo de Estado, cuyo dictámen no ligaba de ningun modo, ni á la Asamblea ni al gobierno. En el dia, toda ley, sin escepcion, y cualquiera que sea su objeto, pasa primero por el Consejo de Estado: leyes financieras, políticas, de obras públicas, ninguna se exceptúa de este trámite. ¿Cuáles son sus derechos sobre este punto? Cuando rechaza una ley, ¿puede aun presentarse al cuerpo legislativo? Cuando la adopte, ¿puede modificarla el Presidente? Cuestiones graves y delicadas, porque si el Presidente no está obligado á seguir el dictámen del Consejo, este deja de ser una de las ruedas necesarias de la máquina legislativa; no es un poder, descendiende al rango de

simple consejo, como en la Monarquía; no se puede elegir de su seno un comisario para sostener una opinion que no es la suya, y como los ministros no tienen entrada en el cuerpo legislativo, el gobierno carece de órganos en él. Si por el contrario, el dictámen del Consejo de Estado liga al Presidente, el gobierno, una vez que ha ejercido su iniciativa, se absorve en el Consejo de Estado, le está subordinado, y se encuentra autorizado para exigirle una adhesion sistemática, ú obligado á modificar su personal, para ponerle de acuerdo con sus miras y destruir las resistencias que impedirian su realizacion. En efecto, el entendimiento se resiste á suponer que el Presidente no cambie los miembros de un Consejo de Estado, que embarazaria su política y le resistiria en el ejercicio de un poder cuya responsabilidad es toda suya. Por esto se le ha dejado una libertad amplia para los nombramientos y revocaciones. De aquí, una sumision ó una movilidad inevitable, que perjudica á la independencia del Consejo, y le espone á pasar, en la opinion siempre sospechosa del público, cuando delibera sobre los asuntos administrativos y contenciosos, no por un cuerpo que goza de verdadera libertad, sino por un instrumento político, que no pudiera mostrarse indócil sin destruir el equilibrio de los poderes y perturbar el sistema constitucional.

Principalmente, en lo relativo á las enmiendas adoptadas por las comisiones legislativas, es considerable el derecho conferido al Consejo de Estado, é implica la necesidad de un acuerdo obligado entre este y el poder ejecutivo. En efecto, la Constitucion le erige en juez supremo de sus enmiendas, y parece que, en este punto, le confiere un poder propio, directo y entero. Si se pronuncia contra las enmiendas, las elimina perentoriamente, y ya no depende del gobierno el aceptarlas, ni de la Asamblea el deliberar acerca de ellas. Supongamos que la comision legislativa sea de opinion, por ejemplo, de que se reduzca el efectivo del ejército, que el gobierno acepte sus ra-

zones; la oposicion dependerá solo del Consejo de Estado. Es evidente que, para resolver esta dificultad, lo mismo que el Rey introducía en la Cámara de los Pares nuevos miembros para modificar la mayoría, el Presidente se verá en la necesidad de alterar el personal del Consejo de Estado, á fin de que la doble voluntad del poder legislativo y del gobierno, no se detenga ante la oposicion de este cuerpo amovible.

No entra en nuestro plan juzgar este sistema bajo el punto de vista constitucional y político, solo le consideramos en sus relaciones con los intereses administrativos, y no podemos disimular los temores que nos infunde, respecto al Consejo de Estado, una situacion tan nueva, y de que ninguna Constitucion habia dado ejemplo hasta ahora.

Segun el decreto orgánico, los negocios de alta policia administrativa quedan sometidos al Consejo de Estado. Tambien es llamado á valuar la conducta de los funcionarios, cuyos actos someta á su exámen el Presidente de la República. La Constitucion de 1848 habia admitido ya, como hemos visto, esta jurisdiccion de censura; pero adicionada con la publicidad de los dictámenes referentes al asunto, y con el derecho de la Asamblea para someter por sí, á su censura, la conducta de los funcionarios incluso los ministros. Mas el nuevo sistema constitucional se oponia á que la Asamblea quedase en posesion de este derecho.

Ademas de estos poderes, cuyo carácter es político, el Consejo de Estado conserva las atribuciones que desde el año VIII, y á traves de tantos cambios, pertenecieron siempre á este gran cuerpo. Estas son las que mas directamente se refieren á nuestro objeto. En todas épocas y bajo todas las clases de gobierno, el Consejo de Estado ha sido, y ha quedado tambien en el régimen actual, el mas elevado consejo de la administracion. Él la ilustra, la ilumina y la guia; mantiene los principios que deben pre-

sidir á la ejecucion de las leyes; el Presidente de la República y los ministros le consultan los asuntos mas graves é importantes; delibera sobre los reglamentos de administracion pública, y resuelve todas las dificultades que ocurren en materia administrativa. Pronuncia tambien en lo contencioso, atribucion especialísima de que hablaremos, separadamente.

En estos trabajos puramente administrativos, sigue ciertas reglas conformes á la naturaleza de su misma institucion.

Es el Consejo del gobierno, y, en este concepto, siempre que le consulta, tiene obligacion de darle su dictámen. Esta obligacion no cohibe de ningun modo su voluntad, responde con arreglo á su ciencia, solo que está obligado á hacerlo. La independencian de su opinion es completa, porque si en algun caso creyese que fuera mejor que el gobierno] no le consultase, bien por que la misma cuestion se hubiese de presentar á otra autoridad, con quien no convendria que él se indispusiese, bien porque podria ser objeto de una decision en lo contencioso, bien por otro motivo cualquiera, puede referir y esponer sus dudas; mas si el gobierno insiste, el Consejo de Estado debe ceder.

Carece del derecho de iniciativa; y por consecuencia, puede muy bien, con motivo de un negocio sometido á su exámen, tratar una cuestion accesorian y conexas, señalar una falta, recordar una regla que se ha desconocido; pero carece del derecho de posesionarse de oficio de un negocio, ó de una cuestion que no se haya sometido á su conocimiento.

Su destino es servir al Estado; por consiguiente, solo el gobierno puede consultarle. Es cierto que, cuando los negocios que examina le ofrecen ocasion, sostiene y defiende los intereses privados, cuando los ve apoyados por el derecho; pero los ciudadanos no estan autorizados para ponerle en movimiento: no podria responder á las reclamaciones que se le dirigiesen por esta via.

Forma un consejo administrativo interior; en consecuencia, sus sesiones se celebran á puerta cerrada, y sus informes no pueden publicarse mas que con el consentimiento del ministro que los ha pedido. La publicidad desnaturalizaria la discusion, daria á la crítica el carácter de oposicion, y le privaria de las comunicaciones que se cambian sin cesar entre él y el gobierno, de la confianza, y si es permitido decirlo así, de la intimidad que los hace libres, inofensivos y sinceros.

Estas reglas han sido admitidas siempre, aun cuando no esten escritas en ninguna ley ni reglamento, y se aplican al Consejo de Estado actual como á los que le han precedido.

Acabamos de ver cuáles son las diversas atribuciones del Consejo de Estado. Digamos en breves palabras de qué elementos se compone y cómo ejerce sus funciones.

La composicion del Consejo de Estado no ha variado menos que sus funciones. Bajo el Consulado no contenia mas que unos treinta consejeros. El Imperio elevó este guarismo á mas de cuarenta, y agregó relatores con voto deliberativo, cuyo número no llegó nunca á veinte; creó oidores (1) que llegaron sucesivamente de once á mas de doscientos. El sueldo de los consejeros de Estado fue el de 25,000 francos, el de los presidentes de seccion de 30,000.

Bajo la Restauracion se conservaron los consejeros de Estado y los relatores; pero el número y los sueldos se disminuyeron. Treinta consejeros recibian 46,000 francos, y cuarenta relatores sustituyeron el inmenso personal del Imperio. Los oidores fueron restablecidos sin sueldo en 1825. Despues de 1830 nuevas restricciones redujeron el número de los consejeros y de los relatores. El Consejo de Estado se dividió en secciones correspondientes á

(1) Corresponden en cierto modo á nuestros auxiliares del Consejo Real.

los diversos departamentos ministeriales, y se le dió por Presidente al ministro de justicia.

Cuando la Constitucion de 1848 estendió sus atribuciones, pareció necesario aumentar proporcionalmente el personal sobre que debia pesar este acrecentamiento de trabajos. El número de consejeros de Estado se elevó á cuarenta; pero el de relatores, asi como el de auxiliares, descendió á veinte y cuatro. Los sueldos se redujeron á la cuota anterior á 1830, y se señalaron 2,000 francos al año á los auxiliares.

Estas proporciones han cambiado con la Constitucion de 1852. La ley orgánica crea de cuarenta á cincuenta consejeros de Estado, cuarenta relatores y cuarenta auxiliares; cada una de estas últimas categorías divididas en dos clases. El sueldo de los consejeros se ha aumentado á 25,000 francos por la misma Constitucion; el de los presidentes de seccion á 35,000, el de los relatores de primera clase, en fin, á 10,000. Los auxiliares de segunda clase no reciben estipendio alguno.

Con independencía de los miembros del Consejo retribuidos, que son los que componen el servicio ordinario, la Restauracion habia creado, y el gobierno de Julio conservó, consejeros y relatores de servicio estraordinario. Grandes abusos, sobre todo, despues de 1830, se introdujeron en este servicio. Estas denominaciones, la mayor parte puramente honoríficas, habian sido prodigadas sin tino ni medida, en premio de servicios los mas estraños á la administracion, y para reparar desgracias, algunas veces harto merecidas: se habia hecho de él un medio de gobierno. Una parte del servicio estraordinario estaba autorizada para tomar parte en las deliberaciones, y su presencia, á pesar de insuficientes precauciones, tenia algunas veces el inconveniente de falsear la mayoria, haciendo que se compusiese de votos llamados espresamente para la cuestion del momento. La ley de 29 de julio de 1845, disminuyó, pero no corrigió enteramente este vicio de la organizacion.

Despues de 1848 el servicio estraordinario quedó suprimido. En el nuevo Consejo de Estado se ha restablecido hasta cierto punto. El decreto orgánico admite veinte consejeros de esta clase. Pueden ser convocados por orden especial del Presidente de la República, y tienen voto deliberativo en las sesiones á que son llamados. Es muy lamentable que la ley haya vuelto asi hácia un orden de cosas que habia ocasionado legítimas quejas. Aun en los cuerpos puramente consultivos, es muy esencial que el espíritu de la mayoría no pueda alterarse nunca por un elemento estraño. La jurisprudencia puede cambiarse, y las decisiones tomadas por una Asamblea en la que se introducen miembros que no participan habitualmente de sus deliberaciones, no tienen la misma autoridad que las otras. No sucede lo mismo con los consejeros de Estado fuera de seccion, que el decreto ha creado á imitacion de lo que sucedia bajo el Imperio. El Consejo ha reportado siempre utilidad, aprovechando las luces de los jefes de los principales servicios administrativos. No la reporta menos de llamar á sus deliberaciones los magistrados del orden judicial, que por una falsa aplicacion del principio de la separacion de poderes, habian, despues de 1830, sido escludos sistemáticamente del servicio estraordinario. Con razon, pues; se han introducido en el nuevo Consejo de Estado quince consejeros del servicio ordinario, pero fuera de seccion, que deben elegirse entre las personas revestidas de altas funciones públicas aun en el orden judicial. No difieren de los demas sino en que no tienen asignada seccion especial, y si el derecho de tomar parte en todas las sesiones generales, siendo su presencia de tal naturaleza, que añade peso á la gravedad de las deliberaciones.

Sigamos entretanto este personal en la distribucion que se ha hecho para el despacho de los negocios públicos. Se ha visto que bajo la Monarquía se dividia en secciones. La ley de 1849 establecia tres principales: la de legislacion, la administrativa y la de lo contencioso. Todas

las funciones políticas estaban reservadas á la primera, con el trabajo de preparar las leyes. La segunda, como su título lo indica, se ocupaba esclusivamente de la administracion. Ya hablaremos de la tercera. Todos los negocios importantes, y principalmente las leyes y los reglamentos de administracion pública, se llevaban á la Asamblea general; pero la seccion administrativa y los comités que la componian, deliberaban solos en la mayor parte de los casos, sobre las cuestiones de su inspeccion; y bien que el Consejo de Estado obedeciese enteramente al mismo impulso, esta division tenia por resultado el mantenimiento, en cierto modo, fuera de la política, del exámen de los negocios administrativos. La seccion administrativa, de esta manera distribuida, ofrecia una imágen asaz exacta del Consejo de Estado de la Monarquía.

La preparacion de las leyes pertenecia casi esclusivamente á la seccion legislativa, que las presentaba á la Asamblea general. Se nombraba una comision para su primera confeccion. Dos particularidades merecen mencionarse; en primer lugar, estas comisiones procedian á los informes tan luego como estaban autorizadas por la seccion. Háse usado muchas veces este derecho y siempre con grande utilidad. Estos informes, impresos y repartidos al Consejo, comunicados al gobierno, arrojaban una brillante luz sobre las cuestiones, daban á los intereses debatidos la ocasion de hacerse oír, y contribuian á simplificar la discusion, rodeándola de resplandores que la impedian estraviarse. Nada era mas propio á prevenir las objeciones en el Consejo de Estado y en la misma Asamblea legislativa. Otra costumbre se habia introducido por la aplicacion de una disposicion formal de la ley de 3 de marzo de 1849. Las comisiones y el Consejo de Estado estaban autorizadas para llamar á sus deliberaciones y concederles participacion en ellas, con voto consultivo, á los miembros del Instituto y de otros cuerpos científicos, á los magistrados, los administradores y demas ciudadanos, cuyos conocimien-

tos especiales podian utilizarse. Asi, por semejante medio, para cada objeto dado se llamaban los personajes mas competentes, y el Consejo de Estado nunca estaba espuesto á incurrir en errores por falta de los conocimientos necesarios. La ley sobre el nuevo Consejo no reproduce esta disposicion, y ninguna mencion hace de los informes; de su silencio queremos concluir que no le está prohibido valerse de estos medios de informe: en efecto, las considerables atribuciones de que se halla investido en materias legislativas, hacen mas necesaria una profunda instruccion para él, que para el antiguo Consejo, llamado únicamente á emitir su dictámen para someterlo á una Asamblea que podia prescindir del Consejo procediendo por sí misma á los informes.

En este momento el Consejo de Estado está dividido en cinco secciones, ademas de lo contencioso. El estudio de la estadística, que contiene el número de negocios llevados ante los antiguos comités, da lugar á dudar que las cinco secciones sean necesarias para las urgencias del servicio. Por otra parte, los decretos que han asignado á los prefectos la decision de un gran número de negocios confiados hasta aqui al gobierno, tendrán por resultado reducir notablemente el trabajo del Consejo de Estado en materia administrativa. La creacion de cinco secciones ¿estará justificada por los trabajos legislativos? Solo la esperiencia podrá demostrarlo.

Los proyectos de ley no se preparan en una misma seccion como sucedia en el Consejo de Estado de 1849. Se trasmiten á la que le corresponde conocer segun su objeto; despues la Asamblea general los discute. Las formas seguidas antes, ofrecian ventajas reales. La seccion legislativa, dedicada esclusivamente á un trabajo especial y que exige tantas investigaciones para reunir los precedentes, tantos cuidados para la redaccion, miras homogeneas para que todas las leyes correspondan á un mismo pensamiento, habia contraido costumbres y adquirido una esperiencia

que simplificaba las dificultades y abreviaba las deliberaciones. Procuraba agregarse, para cada ley, los individuos de las demas secciones que por sus conocimientos especiales podian serle útiles. Hubiera sido de desear que el nuevo Consejo siguiese los mismos pasos, pero el número demasiado grande de proyectos, cuyo exámen le está hoy conferido, ha hecho sin duda necesaria esta reparticion.

Como el Consejo de Estado á sustituido á los ministros para proponer las leyes al cuerpo legislativo, y discute tambien el presupuesto, todos los documentos administrativos deben estar á su disposicion, y tiene necesidad de ser iniciado en los negocios que pueden ocasionar un debate. Tiene el derecho de pedir todas las instrucciones propias á ilustrarle, y sus decisiones no tendrán autoridad sino en tanto que descansen sobre un conocimiento perfecto de los detalles. De aqui pueden resultar algunas dificultades en la práctica; pero el Consejo de Estado, habiendo tomado el puesto de los ministros para la discusion, debe, en cierto modo, ocuparlo tambien por la investigacion y el estudio de los documentos.

El Consejo de Estado depende absolutamente del gobierno aun en lo respectivo á las leyes, en las que parece que la Constitucion le ha revestido de una autoridad completa, en razon á que los comisionados encargados de defender sus acuerdos, son nombrados por el Presidente de la República y no por la corporacion, y hablan en nombre del gobierno, desempeñando únicamente el papel que otras veces hacian los ministros ó los comisarios que estos elegian á nombre del rey. Bajo de este aspecto, ocupan una posicion bien diferente de la de los consejeros de Estado del Consulado y del Imperio, llamados á empeñar la discusion ante un cuerpo legistivo mudo. Deben estar prontos á responder á las interpelaciones y á resolver las dificultades; á decir verdad, ante el cuerpo legislativo el Consejo de Estado desaparece, hasta cierto punto, para no dejar ver sino el órgano delegado del poder ejecutivo;

delegacion, con frecuencia, harto difícil, dicho sea de paso, porque tiene que dar esplicaciones sobre actos á los cuales no ha contribuido y sobre resoluciones cuyo objeto y naturaleza no conoce mas que indirectamente, sino las ignora por completo.

Tal es la forma en la que el nuevo Consejo llena las funciones de que le ha investido la Constitucion de 1852; funciones considerables que han comunicado á esta institucion una importancia que no tenia ni aun bajo el Imperio.

Lo que acabamos de esponer nos conduce á investigar si es útil á la administracion que el Consejo de Estado goce atribuciones políticas. Sin duda esto le da importancia y grandeza ante la opinion pública, pero puede asegurarse que pierde en independencia lo que gana en autoridad oficial, y la administracion puede recibir con esto funestos ataques. La mejor administracion es la que se encuentra exenta de todo espíritu de partido, que mira los negocios y no las personas, el servicio público y no los depositarios accidentales del poder. Se puede, en teoria, separar en un mismo agente las diversas funciones que ejerce, y suponerle dependiente en política é independiente en administracion; pero la esperiencia y conocimiento de los hombres, contradicen esta distincion puramente especulativa. En administracion, las concesiones hechas á la política, son siempre perjudiciales á la cosa pública, ó contrarias, sino á la letra, al menos al espíritu de la ley. Los que tienen el poder, son demasiado inclinados á esta debilidad. Los Consejos colocados á su alrededor, tienen por mision preservarlos, y el Consejo de Estado es á quien mas importa hacer una defensa constante de la ley y de la regla, contra la arbitrariedad y el capricho. El que ofrecia un apoyo mas firme, bajo este aspecto, era el Consejo de Estado de la Monarquía constitucional. Aunque nombrados por el rey á propuesta de los ministros, sus miembros mas inamovibles, que el ministerio no tenian nada que esperar ni que temer de su parte, y por

la continuidad de sus servicios formaban doctrinas, y por decirlo así, una jurisprudencia enteramente independientes de las opiniones del momento y de los hombres que las representan accidentalmente en el poder. El que estudie con detencion la serie de informes dados por este Consejo de Estado, encontrará una adhesion á los principios, una fidelidad á las reglas legales, que no se desmintió nunca.

Se habia reprochado al último Consejo el estar envuelto en los lazos de la politica; pero la influencia que esta ejercia en él, era demasiado remota y partia de muy alto, para que pudiese obrar sobre la direccion de los negocios administrativos. Nombrados por seis años, los Consejeros gozaban durante ellos de una verdadera inamovilidad. Su reeleccion nunca dependia de la Asamblea, á cuya vista habian llenado sus funciones; estaba encargada á la Asamblea nueva y debia ser el precio de esos méritos sólidos, de esas cualidades duraderas, de esa asiduidad en el deber, que triunfan de las prevenciones, y á las que el espíritu de partido mismo rinde siempre homenaje. Los consejeros de Estado no estaban espuestos á sacrificar sus principios ni sus opiniones al interes de su porvenir. En realidad, la politica solo se mezclaba en el trabajo legislativo, y aun en esto, por la naturaleza de las cosas, se detenia siempre en la region elevada que compone el dominio del legislador. Se contenia fuera de la administracion propiamente dicha. Asi la jurisprudencia del Consejo de Estado no se separó en nada de la de su antecesor, y condujo los negocios con el mismo espíritu que en el régimen precedente; espíritu en el que nada habia que el régimen republicano debiese repudiar: hasta tal punto la Monarquía constitucional habia ya adoptado los principios de libertad y de igualdad que la República se proponia asegurar de un modo definitivo.

Esperamos que no obrará de otro modo el nuevo Consejo. Las tradiciones, que descansan sobre una larga y

uniforme aplicacion de las leyes, opondrán una barrera á las invasiones de la política. No se puede, sin embargo, dejar de observar, que un cuerpo habitualmente complicado en todos los negocios del gobierno, compuesto de individuos á los que no se concede proteccion alguna contra una destitucion arbitraria, y colocado bajo la autoridad inmediata del Presidente de la República, único personaje responsable políticamente, segun la Constitucion, no ofrece las mismas garantias que sus antecesores.

CAPITULO VII.

DE LA VIGILANCIA.

La vigilancia y la inspeccion están en la esencia de los gobiernos democráticos. La democracia es suspicaz: disposicion favorable, cuando tiene por consecuencia única impedir á los depositarios del poder hacer un empleo criminal ó abusivo; peligrosa, cuando cede á las pasiones y degenera en persecucion y violencia. Asi, colocar los agentes del Estado bajo una vigilancia que, en cuanto es posible, les evita las sospechas, es servir á un mismo tiempo el interes público y su propio interes; porque es elevar su representacion y asegurar su existencia.

La vigilancia administrativa se ejerce de dos maneras: en primer lugar, por medio de procedimientos propios para hacer al público, al gobierno y á sus agentes, conocer todos los actos de los administradores, y comprobar hasta qué punto están de acuerdo con la ley y con las reglas de un buen servicio; en segundo lugar, por medio de inspecciones especiales que penetran en todos los detalles de la gestion.

Fuera de la administracion financiera, donde se ha constituido la inspeccion con precauciones especiales que deben esponerse separadamente, el poder central no está

sometido á ninguna otra. No tiene mas freno que su responsabilidad, y cuanto mas formal es esta responsabilidad, mas garantías ofrece para los ciudadanos. Con el régimen parlamentario, bajo el fuego de la tribuna y de la prensa, si se puede decir así, era completa, incesante, ilimitada. Mas bien que insuficiente, era hasta cierto punto escesiva; pero en esta materia el exceso es un defecto que se puede disimular fácilmente. No es el exceso lo que debe temerse en estos momentos; todo el mundo lo conoce. El gobierno no está obligado sino á publicar relaciones anuales de documentos generales, de estados de situación, con ayuda de las que se puede apreciar el conjunto de sus actos; pero la publicidad está muy restringida, la inteligencia algunas veces es difícil, y la discusión para la prensa periódica, al menos, peligrosa.

En cuanto al conjunto de su administracion, los funcionarios que hemos designado como depositarios generales del poder público, es decir, los prefectos, subprefectos y alcaldes, tampoco están sometidos á la inspeccion, salvo aquella que una institucion reciente parece ha remitido á los agentes superiores del ministerio de policía, de la que hablaremos despues. Unicamente por medio de la correspondencia, donde se revela su actividad, su inteligencia, sus talentos, la capacidad que tienen ocasion de desplegar, su habilidad para tratar á los hombres, esta ciencia tan delicada como indispensable al administrador, se encuentra á cada instante bajo las miradas de sus superiores respectivos. Sus faltas permanecen rara vez ignoradas; se revelan en las quejas de las partes interesadas, en las relaciones de otros agentes, en los recursos interpuestos por violacion de las leyes, y tarde ó temprano el gobierno las conoce. Advertido así, aprecia sus faltas y juzga su importancia. Su vigilancia puede, respecto de estos agentes, ejercerse de una manera directa. Esto será útil sin duda; ¿pero por qué medios? Algunas veces se ha propuesto crear inspectores de la administracion departa-

mental, pero este pensamiento jamás se ha llevado á efecto. Sin hablar de la dificultad de encontrar hombres bastante instruidos, bastante elevados por su posicion, para llenar de un modo conveniente estas funciones tan importantes, ¿cómo inspeccionar todos los servicios de una prefectura? Algunos, cuyo objeto es definido, y que imponen deberes, por decirlo así, materiales, pueden ser únicamente objeto de esta medida. ¿Pero y los demás? ¿El inspector se hará presentar todos los legajos archivados en las carpetas? ¿Interrogará al prefecto? ¿Pondrá anuncios, como se hacia en otros tiempos, para despertar todas las quejas que los ciudadanos pudiesen elevar? Las funciones de un prefecto abrazan una multitud de objetos; consisten en la direccion y el impulso, tanto como en la accion misma; exigen cualidades que ninguna inspeccion patentizará; firmeza sin grosería; buenos modales sin muelle complacencia; la exactitud, el amor al trabajo, el conocimiento del derecho. Todo esto resiste á la inspeccion, ó mejor dicho al inspector; si alguno es capaz de serlo, lo es el ministro que puede conferenciar con los prefectos, que recibe su correspondencia, y que ve todos los dias sus trabajos. Quizás convendrá únicamente sujetar á los prefectos á suministrar el estado de los negocios que hayan resuelto, las decisiones que hayan tomado y el tiempo empleado en prepararlas. Podria de aqui resultar un buen estímulo; pero los resultados ¿serian asaz ventajosos para compensar tan enorme aumento de trabajo? Tal inspeccion ¿no se dirigiria mas bien que al prefecto á sus oficinas, dando un nuevo alimento á la estadística, esa escelente cosa, que tantos inconvenientes ha producido?

La inspeccion se aplica á todos los servicios que son susceptibles de ella, y que sea por la importancia de los valores que les están encomendados, sea por la precision de las reglas de que el legislador ha querido rodearlas, sea por la solicitud que inspiran las personas á las que se aplican, reclaman una atencion mas seria.

Véase aquí la enumeracion de los principales servicios en que se ejerce:

La marina tiene un registro central é inspecciones generales de obras civiles, de trabajos marítimos, del material de artilleria é infanteria. El servicio de sanidad es tambien objeto de una inspeccion general.

En guerra, Oficiales Generales están encargados cada año de proceder á la inspeccion de todas las armas; recorren las divisiones territoriales que se les asignan; pasan revistas, examinan las diversas ramas de la administracion militar, y dan cuenta al ministro del resultado de sus observaciones.

Las prisiones y establecimientos de beneficencia, tienen sus inspectores generales que las visitan, se enteran de la observancia de los reglamentos, oyen las reclamaciones y están al corriente, tanto de lo que conviene al Estado, como á los individuos.

Los trabajos de caminos, puentes y canales del Estado, son visitados anualmente por los inspectores de distrito de puentes y calzadas, entre los que se halla dividido el territorio. Estos inspectores de distrito, se personan en los almacenes, examinan el estado de adelanto de las obras que se ejecutan, la cantidad y empleo de las sumas invertidas, los trabajos de reparacion y entretenimiento; entran en comunicacion con los ingenieros, y trasmiten sus relaciones, sobre las que deliberan en seguida, si hay lugar á ello, con el Consejo general de puentes y calzadas. Los trabajos de los departamentos son tambien inspeccionados por otros representantes del gobierno.

Los inspectores generales recorren las minas concedidas á la industria particular, y examinan si la explotacion es de tal naturaleza, que corresponda á las necesidades del consumo, que conserve la riqueza mineral y no comprometa la seguridad pública.

La instruccion está sometida á una vigilancia que abraza á la vez los establecimientos públicos y particulares.

Para esta vigilancia se proponen los inspectores generales, para la instruccion superior y la secundaria ; inspectores superiores, para la primaria ; y en cada academia, inspectores locales que no pierden nunca de vista las casas donde se prepara para la vida social, á las generaciones nuevas.

En fin, todos los servicios financieros están vigilados, ya por los inspectores generales de rentas, ya por los inspectores, contadores, interventores, repartidos en torno de todos los agentes de recaudacion, y ocupados sin cesar en hacer el balance de sus cajas, examinar sus libros y asegurarse que las rentas públicas están administradas con fidelidad.

Ninguna inspeccion es tan útil y eficaz como la que se encierra en este círculo limitado, porque se sujeta á objetos precisos, y tiene por objeto hechos materiales y determinados. La experiencia ha demostrado esta verdad, que ha servido de base á la organizacion de las diversas inspecciones que acabamos de enumerar. Las ventajas que procuran, precaviendo los abusos y manteniendo la atencion, han demostrado completamente su necesidad.

Asi es como por el doble auxilio de las relaciones, de la correspondencia y de las cuentas que se dan, por una parte, y por otra, de la inspeccion y vigilancia ejercida sobre toda la administracion, se mantiene la regla, se defienden los intereses del Estado, y se protege al mismo tiempo al público contra la arbitrariedad y los abusos.

CAPITULO VIII.

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

§. I. *Lo contencioso administrativo.*

La definicion de lo contencioso administrativo, no está inserta en ningun monumento de la legislacion, y á decir

verdad, se presta muy poco á encerrarse en el testó limitado de un artículo de ley.

Las opiniones mas erróneas, hanse espuesto por publicistas y jurisconsultos notables, sobre la verdadera naturaleza de lo contencioso administrativo; no ven en ello, mas que un conjunto de cuestiones distintas y disparatadas, reunidas por el capricho de los jurisconsultos, bajo una denominacion comun, y sustraídas violentamente á la autoridad de las jurisdicciones del derecho comun. Segun ellos, los tribunales administrativos no son mas que una desmembracion de los del fuero comun, operada por el espíritu revolucionario ó por el despotismo, en detrimento de los derechos privados ó de la libertad de los ciudadanos. No hacen consistir verdaderamente lo contencioso administrativo, fuera de estas invasiones, que en el arreglo de simples intereses, en los que la administracion debe ejercer una autoridad completa, intereses que pesa, si quiere, con un cuidado especial, que difiere por condescendencia á los Consejos, para tener su dictámen, pero que en realidad no corresponden mas que á ella, y dependen de su juicio libre y absoluto.

Con motivo del libro, por el que Mr. Macarel ha abierto la serie de sus trabajos, tan claros, tan metódicos y sustanciales, sobre el derecho administrativo, un publicista eminente publicó en 1828 en la *Revista francesa* un artículo harto notable, donde sostiene esta opinion. Lo contencioso administrativo, no debe comprender en su creencia mas que «las reclamaciones que se eleven sobre el mérito, la justicia ó la oportunidad de una medida tomada por el gobierno, *discrecionalmentè*, y en el limite de sus poderes.» Atribuye á lo contencioso judicial, «toda queja que se funde sobre los términos espresos de una ley, de un decreto, de una ordenanza, de una sentencia; toda cuestion cuya solucion se encuentra escrita de antemano en un testó, de tal modo, que estando verificados los hechos, no quede mas que ver sino lo que dice el

testo invocado, y hasta el punto en que es ó no aplicable.»

Toda esta teoría reposa sobre una confusion, sobre una apreciacion errónea de los elementos de que se compone realmente lo contencioso administrativo. Es verdad que muchas cuestiones, que por su naturaleza pertenecen á los tribunales, y que otras que no ponen en juego mas que simples intereses, se encuentran comprendidas en lo contencioso administrativo, en virtud de leyes especiales; mas los ejemplos de este género, sobre los cuales volveremos á hablar, no constituyen sino escepciones, y si, en general, no puede fundarse un principio sobre una escepcion, mucho menos aun cuando se trata del estudio y de la aplicacion de nuestra legislacion administrativa.

Esta contiene numerosas anomalias, y se compone de leyes hechas en épocas diferentes, bajo la influencia de principios opuestos, bajo formas distintas de gobierno, al menos por su espíritu. Los redactores, las comisiones, los relatores, los legisladores sucesivos han cedido á teorías, obedecido á sistemas que no concordaban siempre en el conjunto, harto celosos por ejemplo, en el reglamento de competencias, los unos por la autoridad judicial, los otros por la autoridad administrativa, hacian caer la balanza de un lado ó de otro, mucho menos en virtud de doctrinas fijas y esactas, que por espíritu de rutina y preocupacion.

Lo contencioso administrativo, en principio, y haciendo abstraccion de las disposiciones puramente escepcionales, no es ni un pleito judicial, arrancado á los tribunales civiles, ni la reglamentacion discrecional de simples intereses, separada de la administracion pura.

Difiere de lo contencioso judicial, en que no se aplica sino á las cuestiones del órden administrativo, que está arreglado por leyes particulares, y sometidas á principios y condiciones que le son propias. Como lo contencioso judicial, se compone de procesos; pero estos procesos tienen un caracter especial, lo mismo que lo contencioso comercial, en cuanto se distingue de los procedimientos civiles.

Difiere del arreglo discrecional de simples intereses, en que no tiene lugar sino cuando se invoca el derecho.

Su dominio es inmenso; comprende todas las leyes administrativas; todas, en efecto, le llevan su tributo y concurren á formarlas. Es la consecuencia misma del poder administrativo y de las leyes que lo rigen; para probarlo, es preciso entrar en algunas esplicaciones.

Reglar los intereses públicos, y hacerles prevalecer sobre los intereses privados; conciliar sus exigencias respectivas, tanto como las circunstancias y las necesidades sociales lo permitan; tal es el fin de la administracion. Para llenarle, tiene necesidad de aire y espacio; la libertad es su vida, no es un instrumento ciego y fatal. Cuando la ley la encierra en un círculo tan estrecho, que impide todos sus movimientos y la corta su vuelo, podrán existir aun agentes que se titulen administradores; pero no hay ya administracion. Este sistema, como ya hemos visto (4), gracias al buen sentido del país, no ha prevalecido en Francia. La administracion ha gozado una latitud no excesiva, como pretenden algunos publicistas, sino estensa y que le deja campo donde fructificar. Nuestros legisladores la han hecho un servidor inteligente y dotado de independencia, y no un esclavo oprimido por prescripciones inflexibles; pero han tomado sus precauciones, y no le han concedido ningun derecho sin agregarle una condicion; ninguna libertad sin señalarle un límite.

En ciertos casos, la ley designa la autoridad que deberá pronunciar sobre las cuestiones que defiere á la administracion; así, exige que la decision se adopte por un decreto del prefecto ó del ministro; por un acto del jefe del Estado; al delegar el poder, la administracion nombra la autoridad en quien lo deposita.

En otros exige que la instruccion de los negocios se rodee de ciertas garantías. De este modo ordena los in-

(4) Véase el capítulo de la administracion, en sus relaciones con el poder legislativo.

formes, impone la obligacion de tomar el dictámen de un Consejo, que señala, prescribe la entrega de los autos á las partes interesadas, exige que se las entere, y las autoriza para defenderse.

Otros, en fin, no concede á la administracion sino un poder limitado. Le encarga el mando, pero le impone ciertas restricciones que le impide desconocer; asi la autoriza á inscribir de oficio gastos en el presupuesto municipal, pero no lo permite sino cuando se trata de gastos obligatorios; la autoriza á determinar la construccion de un cementerio, pero marca la distancia que deberá mediar entre estos edificios y las poblaciones.

En el mismo caso se encuentra la administracion, cuando facultada para dispensar ciertos derechos, no está investida de ningun poder discrecional. Asi, está encargada de conceder los privilegios de invencion, pero no puede negarlos, salvo las escepciones claramente definidas, al que consigna el precio determinado y cumple con las formalidades prescritas.

En ciertos casos el poder de la administracion está limitado, no por la ley, sino por reglamentos ó contratos particulares. Los reglamentos de administracion pública tienen la fuerza y la autoridad de la ley; proceden como ella, y como ella tambien limitan los poderes que transmiten. Los contratos particulares resultan de los convenios que la administracion hace con terceras personas para los suministros del Estado, para la ejecucion de los servicios públicos. Con este fin se firman contratos, se estipulan condiciones, y se señalan términos para hacer los pagos convenidos. De aqui resulta un lazo legal, al que la administracion no puede sustraerse. En las cláusulas mismas de las compras, se encuentra por lo regular cierta mezcla de arbitrariedad y de derecho. La administracion estipula, por ejemplo, que se reserva designar los puntos donde se surtirá de piedra el contratista de una calzada. Por este medio se arma de un poder arbitrario

que no hubiese tenido, si aquel hubiese sido dueño de la eleccion.

El poder de la administracion se encuentra asi limitado y definido; tiene, hasta cierto punto, en sus manos dos clases de autoridad: la una discrecional, la otra reglada; la una inteligente, la otra pasiva; la una libre y sometida en su ejercicio á todas las vicisitudes de los tiempos y los lugares, la otra cohibida y dominada por la ley, el reglamento, ó el contrato que la norma.

Mientras que los actos administrativos no suscitan ninguna reclamacion, es indiferente que pertenezcan á su autoridad discrecional, ó á lo que puede llamarse su autoridad reglada. La una y la otra se ejercen por ella con el mismo título, aunque con condiciones diferentes, y entran igualmente en su dominio legal. Cumple indistintamente sus funciones complexas.

Pero desde el momento en que se reclama se hace necesario saber á qué orden de autoridad pertenecen los actos atacados, y si se imputa á la administracion haber perjudicado intereses ó derechos. En el primer caso, las reclamaciones son puramente administrativas; dependen de lo que se ha denominado jurisdiccion voluntaria, para indicar que toda concesion es puramente de gracia ó voluntad. En el segundo caso, las reclamaciones pertenecen á lo contencioso administrativo.

Asi es, que lo contencioso administrativo, se compone de todas las reclamaciones que se fundan en la violacion de obligaciones impuestas á la administracion por las leyes y reglamentos que la norman, ó por contratos que suscribe; asi, toda ley que establece una competencia, que traza una forma de instruccion ó que pone una regla de decision, puede dar lugar á un debate contencioso, si se alega que la competencia se ha trastrocado, la forma no observado, ó quebrantado la regla. Todo contrato hecho por la administracion, produce el mismo efecto si su sentido ó su ejecucion son disputados. El conjunto de

estos debates, considerados en masa, constituye lo contencioso administrativo; se compone, pues, de una naturaleza de cuestiones bien diferentes, como se ve de lo contencioso judicial, y de la administracion pura.

Se ha intentado, con frecuencia, arreglar la nomenclatura de los negocios contencioso administrativos; pero este trabajo seria imposible. Es necesario tomar una por una todas las leyes administrativas para ir buscando en ellas las disposiciones que confieren derechos á los ciudadanos, ó que atribuyen su conocimiento á tal ó cual jurisdiccion administrativa: suponiendo que este análisis no fuera vano, la ley que sancionára los resultados muy pronto seria incompleta, pues toda ley de esta especie añade nuevas piedras al edificio de lo contencioso administrativo. Seria imposible hacer la lista de los negocios que le corresponden. Son innumerables, móviles, incessantes; no en virtud de un testo legal, no porque el legislador lo haya dispuesto asi y querido que pertenezcan á lo contencioso administrativo, sino que le pertenecen, mas bien, por su propia naturaleza: ninguna ley especial ha debido intervenir para clasificarlas, y seria preciso promulgar una para desviarlas de su puesto. Componen entre sí un conjunto legal, un cuerpo de derecho; las leyes y los principios generales que les conciernen, forman el derecho comun de la administracion, como el código civil el de los intereses privados y las transacciones ordinarias de los ciudadanos.

La verdadera definicion de lo contencioso administrativo, se encuentra en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que de cincuenta años á esta parte ejerce la alta jurisdiccion administrativa, y esta larga y escrupulosa elaboracion, es la que ha reunido todos los elementos de que se compone.

El Consejo de Estado se ha encerrado siempre en los dos caracteres que constituyen esclusivamente lo contencioso administrativo, y nunca, salvo las disposiciones es-

cepcionales que lo decidian de otro modo con palabras terminantes, ha admitido recurso alguno que no versase sobre una reclamacion fundada en un derecho, si este derecho no dependia de la accion administrativa.

Por esto ha rechazado siempre toda pretension fundada sobre un simple interés, y la ha remitido á la administracion pura inhiviéndose de conocer por la via contenciosa.

Ha devuelto con cuidado á los tribunales toda cuestion de derecho comun, ó en la que únicamente los intereses privados estaban envueltos. En los negocios contenciosos de que ha conocido, separó todos los incidentes que no tenian un carácter administrativo, absteniéndose de juzgarlos.

En los actos gubernativos, ha distinguido los que tenian por objeto especial el poder administrativo, de los que se referian á otras atribuciones del poder ejecutivo.

Asi ha rehusado conocer de las discusiones relativas á los tratados ó negociaciones diplomáticas, dejando al gobierno, esclusivamente, el arreglo de los intereses que podian afectar nuestras relaciones internacionales.

Ha rechazado conocer de las discusiones relativas á los reglamentos financieros, dejando al poder legislativo su derecho de exámen y su jurisdiccion política en estas materias.

Lo mismo ha hecho respecto de la discusion de medidas de alta policia, tomadas por los ministros en interés de la seguridad pública, dejando á la responsabilidad politica enteramente libre.

La jurisprudencia ha encerrado asi lo contencioso administrativo, en limites claramente determinados, y separado de ello todo lo que no le correspondia.

No obstante es verdad, como hemos dicho, que leyes escepcionales han comprendido negocios que por su naturaleza competian á la autoridad judicial y en su número, para elegir el ejemplo mas notable, las cuestiones sobre

las ventas de bienes nacionales. Estas cuestiones versaban sobre el derecho de propiedad, y debian ser de la jurisdiccion civil. Estos juicios han sido encomendados á la administracion, como dice Mr. Chaveau Adolphe en su estudioso trabajo sobre la *competencia y la jurisdiccion administrativas*, por una trasposicion de la ley, por una escepcion. Los intereses politicos han dictado esta escepcion, de la que la esperiencia ha hecho ver su sabiduria y utilidad. Las disputas relativas á las propiedades secuestradas, las que ocurren despues de las desecaciones entre los propietarios interesados, han sido tambien comprendidas en lo contencioso administrativo, aunque dependan, en muchos casos, de lo contencioso judicial.

Otros asuntos que por su naturaleza parecen pertenecientes á la administracion pura, ó que atañen al ejercicio de derechos politicos, han sido colocados en la competencia de las jurisdicciones administrativas.

Estas diversas especies pertenecen, pues, *de hecho*, por decirlo asi, á lo contencioso administrativo; pero no lo constituyen, ni deben servir para caracterizarle *en derecho*. El legislador podrá conservarles esta cualidad prestada, mantenerles en esta categoria escepcional: esto es una cuestion, que se suscitará con motivo de leyes especiales, relativas á cada materia. En cuanto á lo contencioso administrativo, en sí mismo, existe independiente de estas superposiciones irregulares que se le ligan por justaposicion, y con las que no debe confundirse.

Tal es, pues, lo contencioso administrativo; como se ve, la política propiamente dicha, los actos diplomáticos, las medidas de gobierno, le son estrañas, asi como las cuestiones judiciales ó puramente administrativas. Las disputas promovidas con motivo de un derecho resultante, sea de las leyes que norman la administracion, sea de los contratos que suscribe, tal es su objeto normal y esclusivo.

Esta definicion, y la importancia que ofrece, servirá

de disculpa á la estension de estos apuntes; trátase ya de saber en qué forma deberá establecerse el orden de estas cuestiones.

Hombres eminentes, y entre otros, una comision de la antigua Cámara de los Pares, que tenia por órgano á Mr. Portalis, cuyo nombre, carácter y talentos son una autoridad, han espresado la opinion de que el gobierno mismo, con el concurso del Consejo de Estado como cuerpo consultivo, y salvo ciertas garantías, debe pronunciar sobre lo contencioso administrativo. Esta doctrina nos parece contraria á los verdaderos principios.

Hay, no diremos en esta ni en la otra de las Constituciones que se han sucedido desgraciadamente en Francia de 60 años á esta parte, sino en las entrañas mismas de nuestro derecho público, un principio colocado por encima de toda contradiccion. Este es el que asegura una sancion, una garantía que, usando el idioma de 'palacio, abre la puerta á los ciudadanos que tienen que invocar un derecho. Este principio, pertenece á todos los tiempos y á todos los lugares. Forma una de las condiciones fundamentales de un estado social regular, y la base misma sobre que descansa la justicia. Negarlo, es proclamar el reinado de la fuerza y retrogradar hácia la barbarie.

Entre los ciudadanos, nadie contradice que debe deferirse á las jurisdicciones establecidas toda dificultad que dé lugar al exámen del testo de una ley, ó de una convencion, para determinar el sentido y darle la interpretacion, no arbitraria y facultativa, sino formal y doctrinal; toda dificultad, en fin, que obliga á demostrar hechos para aplicarles una ley, ó una convencion con objeto de reglar sus consecuencias.

¿Por qué la regla admitida sin escepcion en todos los casos en que los ciudadanos entran en cuestion unos con otros, no lo habia de ser cuando esta cuestion es con el Estado? Lejos de rechazarla, en este caso, parece que hay una razon particular para admitirla; porque el ciudadano

que tiene al Estado por adversario, necesita una protección particular contra un enemigo poderoso.

Pero se dice, en tal materia, juzgar es también administrar. Esta proposición ha hecho fortuna, y se ha repetido con frecuencia. Nuestra respuesta es sencilla y podrá parecer una simpleza. En esta materia, como en cualquier otra diremos; juzgar, es juzgar. Bien conocemos que el Estado, en las cuestiones de que se compone lo contencioso administrativo, no es una parte en el sentido ordinario y usual de esta palabra. Así es que se ha dicho: «el poder público obra como conservador del orden social, y no como propietario de sus dominios, ó como actor de acciones civiles.» Pero la administración que lo representa, ¿no está obligada á obedecer las leyes y á ejecutar los contratos que ha celebrado? Estas leyes, estos contratos, tienen las unas y los otros por objeto restringir ó reglar su acción, introducir garantías contra sus abusos, y precauciones contra sus errores. ¿Cómo admitirla á decidir por sí misma de sus deberes y de las barreras ante las que debe detenerse? El sentimiento que ha dictado las disposiciones restrictivas de la ley ó de las cláusulas del contrato, es incompatible con la confianza que dejaría á la administración por única apreciadora de las unas y de las otras. Solo una autoridad extraña é imparcial, esto es, una jurisdicción, propiamente dicha, es quien puede decidir.

No es esacto pretender que las cuestiones que atañen al poder social no pueden encomendarse á los jueces. Nuestra legislación contiene una multitud de ejemplos contrarios; todos los procesos relativos al dominio y á la estadística, á las aduanas y contribuciones indirectas, están sometidos á los tribunales judiciales; los reglamentos de policía reciben de ellos su sanción penal. Las cuestiones mas elevadas del orden público, están complicadas con la administración de la justicia criminal.

Cuando solo los poderes discrecionales de la adminis-

tracion se ponen en tela de juicio, es justo, es necesario que resuelva por sí misma las dificultades que el ejercicio de estos poderes origina. Es juez, juez sin condiciones y sin apelacion. Las reclamaciones no son mas que una especie de súplica, la demanda de un exámen mas ámplio, es una apelacion de Felipe á Felipe mismo; la administracion, dueña de su decision, podia admitir ó rechazar, autorizar ó prohibir, hacer ó no hacer. La queja que se promueve, no podria anonadar su libertad de accion y crear un derecho que no existe.

Pero cuando se trata de poderes limitados y definidos de la administracion, no es á su buena voluntad á quien debe hacerse el llamamiento, sino á la ley misma, y la ley no puede tener por intérprete y por vengador mas que una jurisdiccion.

Bajo el régimen parlamentario se pretendia que el juicio de los negocios contenciosos entraba en el dominio de la responsabilidad ministerial. El gobierno pronuncia . se decia, pero es responsable. Si los ciudadanos no tienen la garantia que procura una jurisdiccion, tienen la que resulta de la responsabilidad. Pero aun entonces se contestaba, con razon, que el principio de la responsabilidad no podia aplicarse á una apreciacion jurídica. En efecto, ved un ministro que ha dado tal sentido á la ley, á la estipulacion de un contrato. Intenteis su acusacion; os contentais, si se quiere, con interpelarle en la tribuna y pedirle cuenta. «He fallado asi, contestará, con carácter de juez, y en virtud del poder que se me ha dado. Si me imputais una prevaricacion, castigarme como se castiga al juez que ha prevaricado. Si me arrojaís al rostro un error, yo sostengo mi opinion contra la vuestra. ¿Quién decidirá entre los dos? Si me hubiese equivocado, esta es la triste condicion del juez, que es hombre, y nunca puede ser responsable de un error de buena fé.» Se comprendia tambien, que el ministro estaba autorizado para usar este lenguaje en todos los proyectos de ley presentados para

arreglar la responsabilidad ministerial; las decisiones en materia contenciosa se declaraban no susceptibles de dar lugar á ella.

Numerosas eran las objeciones que condenaban este sistema. Si el ministro era responsable, preciso era tambien que al menos pudiese esponer las razones que le habian dirigido. ¡Pero qué monstruosa confusion de poderes! Las Cámaras, llamadas á conocer de cuestiones de intereses privado, de pleitos particulares, se convertian en verdaderos tribunales, sin juicio contradictorio, sin examen de documentos, sin ninguna de las garantías de una justicia arreglada; descenderian de su alta esfera para pronunciar sobre las cláusulas de una compra, sobre los reglamentos de precio, sobre la interpretacion de testos; en fin, podia llegar el caso en que no estuviesen de acuerdo y que la una aprobase mientras la otra condenara.

Y no es esto todo. Admitiendo su intervencion, ¿cuál podria ser el efecto de su decision? El juicio dictado por el gobierno debia subsistir; esto es un principio en materia contenciosa; si, por ejemplo, el tesoro se habia declarado libre de una obligacion reclamada contra él, esta declaracion formaba un derecho adquirido por el Estado. Que se vituperase al ministro, que se le derribase, si se quiere, el ciudadano por esto no dejaria de quedar arruinado. Era preciso para no quebrantar las reglas mas elementales de la equidad, admitir que la sentencia dictada en lo contencioso se revocaria; principio muy peligroso de introducir en nuestro derecho administrativo. Pero si la parte privada era la que ganaba el proceso, ¿cómo condenarla á pagar las sumas cuyo descargo habia conseguido?

Este sistema no era menos impracticable que contrario á los buenos principios. No obstante, gozaba de cierta eficacia. Como al Consejo de Estado se le llamaba á dar primero su dictámen, los ministros adhiriéndose á él ponian á cubierto su responsabilidad, y por lo mismo se necesitaban grandes y poderosas consideraciones para que se

apartasen de este; el Consejo era de hecho el verdadero juez; y en el derecho reservado al gobierno no podia considerarse mas que una satisfaccion dada á teorías que, no por ser falsas, se mostraban menos exigentes.

Pero lo que habia de mas especioso en el principio de la responsabilidad política de los ministros, aplicada al juicio de los negocios contenciosos, ha cesado al mismo tiempo que ella. La que hoy pesa sobre el Presidente de la República únicamente, y cuya naturaleza y trascendencia hemos tenido ocasiones de indicar, no puede aplicarse evidentemente al objeto que nos ocupa. El Presidente una vez constituido juez de lo contencioso, sus decisiones no podrian revocarse ni aun por él mismo, y las partes quejasas se verian privadas de todos los recursos, hasta del político. No tendrian ni siquiera el de reclamar al Senado, facultado solo por el artículo 29 de la Constitucion, para anular los actos inconstitucionales, en razon de que la sentencia mas inícuá, podrá no presentar, y no presentará, este carácter en la mayor parte de los casos.

Se pretende que las leyes no han admitido nunca el principio de la jurisdiccion en materia administrativa. Esto es un error. Sin hablar de todos los ramos de lo contencioso administrativo, que estan deferidos á los tribunales, se puede afirmar que la nueva legislacion, desde su origen, se ha propuesto someter toda la administracion á este principio.

En 1790, en el seno de la Asamblea constituyente que, habiendo proclamado el principio de la separacion de poderes, no podia concebir la idea de atentar contra él, el comité encargado de preparar la ley sobre la organizacion judicial, pidió que se estableciera en cada departamento un tribunal de administracion, «que juzgase en virtud de leyes precisas y con determinadas fórmulas, los negocios contenciosos que pudieran suscitarse con motivo del impuesto, ó referentes á la administracion.» Esta pro-

posicion fué rechazada, si bien por miras de economia y por temor de cubrir la Francia de jueces, recargando al pueblo con gastos, y promoviendo las oscuras cuestiones de competencia; las reclamaciones de los particulares en materia de contribuciones directas, de trabajos públicos, de indemnizacion por los terrenos ocupados, escabados, y otros, se sometieron á las administraciones departamentales, que las juzgaban en última instancia. Estas administraciones diferian, bajo muchos aspectos, de los prefectos que las han reemplazado; eran colectivas, y salian de la eleccion. Así, se encontraban constituidas en jurisdiccion, sin mezcla alguna con la responsabilidad ministerial.

Luego que en el año VIII el gobierno reorganizó la administracion, los Consejos de Prefectura se crearon con el fin de fallar en la mayor parte de lo contencioso administrativo, y especialmente sobre las reclamaciones que la ley de 4 de setiembre de 1790 habia encargado á las administraciones departamentales. Esto era volver al proyecto sometido á la Asamblea constituyente en 1790. El orador del gobierno esplicó entonces, que el proyecto de ley proponia introducir la unidad en la administracion, y la pluralidad en los Consejos de Prefectura; porque «administrar, es la mision de uno solo, y *juzgar*, la de muchos.» La ley creaba una verdadera jurisdiccion, que si no comprendia todo lo contencioso administrativo, debia al menos fallar un gran número de negocios de que se componia, sobre los asuntos que se ha pretendido, en caso de apelacion, privar de jueces verdaderos, y deferir al jefe del Estado bajo la garantía ministerial.

En la misma época, se establecia el Consejo de Estado. La Constitucion del año VIII, le habia llamado á «*resolver* las dificultades que se originasen en materia de administracion.» El decreto de los Cónsules de 5 de nivoso, año VIII, decidió que pronunciaria «sobre los asuntos contenciosos, cuya decision estaba antes encargada á los ministros.»

Estas citas son esactas; los Consejos de Prefectura no han cesado de decidir directamente, como los demas tribunales; y cuando se ha imaginado no considerar al Consejo de Estado, juzgando los negocios contenciosos, mas que como un cuerpo consultivo, el resultado fue, por una singular estravagancia, que las garantias jurisdiccionales acordadas de lleno en primera instancia, se negaban á los que ejercian un recurso ante el cuerpo instituido para conocer de él.

No habia ni siquiera el mismo pretesto de invocar el interes del Estado, argumento siempre peligroso y frecuentemente empleado para paliar la injusticia. En efecto, no hay provecho para el Estado ni para los ciudadanos, en que lo contencioso administrativo se separe de una jurisdiccion para pasar á la esfera de un poder discrecional.

Respecto del Estado, seria un error singular creer que encuentra un gran provecho en la arbitrariedad que se le pretende reservar. En lo que respecta á las compras que hace, cuanto mas libertad se le concede, mas aumentan las condiciones onerosas para el tesoro: compra á dinero contante la facultad de dar la ley á los que con él contratan, y despues de haberla pagado harto cara, rara vez puede usar de esta ventaja: la voz imperiosa de la justicia, los obstáculos de toda clase le ligan las manos, y le impiden ejercer todo su derecho; soporta las cargas y no recoge los beneficios. Por lo que respecta á la aplicacion de las leyes administrativas, ¿qué gana en atribuirse el derecho de reglamentar soberanamente, y qué peligros le haria correr una jurisdiccion establecida para conocer de ello? Se dirá que las jurisdicciones abusan siempre, y que los ministros tienen el privilegio esclusivo de obrar siempre bien. La proposicion contraria estaria mas cerca de la verdad. Si se comparase el conjunto de decisiones tomadas por los ministros, con las del Consejo de Estado, por ejemplo, se hallarian ciertamente buenas máximas de gobierno, las reglas de administracion, los intereses finan-

cieros del Estado mas constantemente y con mas fidelidad defendidos por los últimos, y no seria difícil señalar las causas. El gobierno, con frecuencia, se ve obligado á hacer largas concesiones á los intereses privados, y en el estado de nuestras costumbres políticas, con la necesidad que experimentan ciertos hombres de Estado, de crearse partidarios á todo trance; los intereses públicos, son mejor vigilados por una jurisdiccion que tiene sus precedentes, que obra á la luz del sol, que está comprometida á encerrarse en principios fijos, que por ministros espuestos con frecuencia á las exageradas pretensiones de las ambiciones privadas, y á las vanidades personales.

Si el Estado se halla mal defendido por este sistema, es bien claro que los ciudadanos no encuentran ninguna ventaja en él. Su primera necesidad en sus relaciones de interes, en sus negocios, es la falta de arbitrariedad, la seguridad, en una palabra, la justicia. Aun cuando no tuviesen que deplorar mas que una decision inícuá, entre ciento, la inquietud se apoderaria de todos, y un régimen que no garantice todos los derechos lleva consigo el sello del despotismo.

Mas el sistema de la jurisdiccion levanta á su turno graves objeciones. Se presentan temores sobre los abusos que puede cometer una jurisdiccion independiente. Se la ve desde luego poniéndose sobre todos los poderes públicos, invadiendo los derechos del gobierno, los del mismo Cuerpo legislativo, constituyendo un nuevo poder en el Estado, comprometiendo á la vez el interes social, la fortuna pública y la libertad de los ciudadanos; se la compara con los Eforos de Esparta.

Esto es suponer gratuitamente peligros imaginarios. Se ha visto que lo contencioso administrativo no puede afectar, ni las negociaciones diplomáticas, ni las medidas de seguridad pública, ni la accion legislativa. No puede nunca, tampoco, dar lugar á disposiciones reglamentarias. De buena fé, para citar las jurisdicciones cu-

ya autoridad en ciertas materias administrativas no ha sido contradicha nunca, el tribunal de Cuentas, juzgando soberanamente todas las de las rentas públicas; los tribunales civiles, decidiendo sobre el dominio del Estado y sobre el registro; los tribunales correccionales, teniendo en sus manos la ejecucion de las leyes sobre aduanas y contribuciones indirectas; los del crimen, fijando reglas sobre la definicion y la competencia en materias que se enlazan con el orden público: ¿no ofrecerian mas bien estos peligros si por necesidad hubiesen de ceder á ese espíritu suspicaz que supone á toda jurisdiccion dispuesta á violentar las leyes, á desconocer el interes general y á turbar el orden social?

Por otra parte estos peligros no concluyen suprimiendo las jurisdicciones, sino preparándose contra sus invasiones, que deben prevenirse, y lo que se ha operado con buen éxito respecto de las civiles, puede serlo igualmente para las administrativas.

Nosotros no aceptamos ninguna de las razones alegadas contra el principio de la jurisdiccion administrativa, mas admitido este principio, ¿á quien se conferirá la jurisdiccion?

Algunos lógicos absolutos han propuesto encomendar á los tribunales ordinarios lo contencioso administrativo. Esta opinion era la del eminente hombre de Estado á quien se atribuye el artículo de la *Revista francesa* de 1828, y se presenta naturalmente al entendimiento cuando se ha admitido la jurisdiccion, pero no resiste á un exámen atento. Nada es mas sencillo, en efecto, que el raciocinio, en virtud del que se sostiene que si ha de haber juicio, debe ser atribucion de la autoridad instituida por las leyes pronunciarlo; pero, asi y todo, nada es mas opuesto á los datos de la experiencia.

Los negocios administrativos llevan consigo una justicia recta como los negocios judiciales; pero están colocados en condiciones especiales que no permiten encomendarlos á los mismos jueces.

En los negocios del derecho civil ordinario, las partes en presencia unas de otras, procediendo con un mismo título, tienen derecho á las mismas ventajas, y la balanza no puede inclinarse jamás para la una á espensas de la otra. En los negocios administrativos el interes público reclama cierta facilidad, ciertos temperamentos que, sin alterar el derecho, son bastantes á modificar su aplicacion. Un dia, el primer presidente de un tribunal real, rechazó acordar un decreto favorable en un pleito del Estado; se trataba de la espropiacion de una casa que se avanzaba sobre la calle pública. «Esta casa, dijo, en el estado en que se halla, atestiguará que en Francia la justicia es igual para todos.» Ved el espíritu de la autoridad judicial. Delante de un tribunal administrativo, los embarazos sufridos por la circulacion pública hubiesen sido antepuestos á cualquier otra consideracion. Hé aquí el espíritu de los tribunales administrativos. Un particular que no cumple un contrato debe al contratista una indemnizacion porporeionada á la ganancia de que le priva; asi lo establece el Código civil. La administracion que rompe un convenio análogo no debe indemnizar si no en razen de la pérdida sufrida; esta es la regla de la jurisprudencia administrativa. A menos que el derecho no lo impida, considera que el Estado, esto es, la reunion de todos los ciudadanos y el tesoro público, ó lo que es lo mismo, el conjunto de todos los contribuyentes, deben ateponerse al ciudadano ó contribuyente aislados que defienden un interes individual.

Las leyes administrativas, son en un todo diversas de las civiles; exigen estudios particulares, y están fundadas sobre principios generales de otro orden. Para aplicarlas con discernimiento, y segun su espíritu, no basta haber ejercido la abogacia, cursado los estudios jurídicos, asistido á las audiencias de los tribunales; es preciso tambien estar iniciado en las necesidades de los negocios públicos, y haber puesto en ellos la mano.

Estas diferencias, hacen á los tribunales de justicia poco á propósito para juzgar de los asuntos administrativos. Lo que constituye su bondad en las cuestiones privadas, es aquí su falta. El Estado no es, á sus ojos, mas que un ser abstracto que les importa menos que el ciudadano contra quien es la querella. Con frecuencia ven en el primero un opresor, y en el otro una víctima. Se ha visto esto cuando tenian el cargo de arreglar las indemnizaciones debidas en casos de espropiacion por causa de utilidad pública. Conviene, sin embargo, exceptuar el primero de todos, el tribunal de Casacion. Enérgico é inteligente, sostiene los intereses del Estado; pero debe esta virtud al gran número de sus miembros que han pasado por los negocios públicos, y á lo elevado de su posicion que abre al espíritu un horizonte mas vasto. Por lo demas, solo emplea su autoridad, su constancia y su energía en reprimir las tendencias opuestas de las jurisdicciones que domina.

Razones de otra especie se oponen á que la justicia civil conozca de lo contencioso administrativo.

Los procedimientos judiciales, originan gastos y embarazos que dificilmente soportarian los litigios administrativos; estos, que exigen una solucion pronta, por lo general, no podrian someterse á instrucciones costosas, sin perjudicar á la vez al tesoro y á los particulares.

Los tribunales civiles son numerosos, y por consecuencia ocupan un territorio muy estrecho; cada distrito posee un juzgado; muchos tribunales de alzada, se dividen la soberana jurisdiccion. Los negocios administrativos, aquellos, por ejemplo, que conciernen al equipo del ejército, á los grandes trabajos públicos, á los desecamientos, etc., abrazan con frecuencia estensas comarcas, que no están armonizadas con los distritos judiciales. Lo contencioso administrativo, tiene necesidad de estar centralizado como el gobierno mismo, y deferido, al menos en última instancia, á un tribunal único.

En fin, esta consideracion es una de las mas graves: si lo contencioso administrativo fuese deferido á la autoridad judicial, los límites que la separan de la administracion pura, estarian espuestos á frecuentes violaciones. El respeto no podria asegurarse sino por medio de conflictos repetidos continuamente, cuya frecuencia estableceria luchas peligrosas entre la administracion y la autoridad judicial, y provocaria numerosas quejas.

Los tribunales civiles no deben, pues, encargarse del juicio de lo contencioso administrativo.

De estas observaciones, cuya estension se esplica por la gravedad del objeto, resulta la necesidad de crear, para entender de lo contencioso administrativo en todos los grados, jurisdicciones especiales, organizadas de manera que protejan los ciudadanos contra la arbitrariedad, y el Estado contra las empresas, cuya naturaleza pudiera poner trabas á su accion.

Sentados estos principios, recorramos, empezando por las menos elevadas, la serie de jurisdicciones administrativas establecidas por las leyes; por esta esposicion podrá deducirse hasta qué punto responden á las condiciones del problema.

§. II. *Jurisdicciones administrativas inferiores.*

Estas jurisdicciones pueden dividirse en dos categorias: Las que constituyen un tribunal sin apelacion, y las que fallan salvo el recurso de alzada: hablaremos desde luego de las primeras.

1.º *Jurisdicciones que pronuncian sin apelacion.*

Nos limitaremos aqui á hacer la nomenclatura: cuando presentemos el cuadro de los brazos del servicio á que están unidas, llegaremos naturalmente á esponer su composicion, sus formas de proceder y sus atribuciones pro-

pías, y entonces se comprenderán mejor su objeto y su mecanismo.

Estas jurisdicciones son : 1.º El tribunal de cuentas; 2.º el Consejo superior de instruccion pública; 3.º los jurados de revision de la guardia nacional; 4.º los Consejos de revision instituidos por la ley de reemplazo.

Comisiones formadas por el gobierno para proceder á ciertas liquidaciones, han recibido tambien el poder de fallar sin apelacion. A la que se remitió la liquidacion de indemnizaciones de Santo Domingo se encontraba en este caso. Su existencia era temporal, y todas, si no nos equivocámos, han cumplido ya su mision.

2.º Jurisdicciones que fallan con apelacion.

La principal de estas jurisdicciones por su organizacion regular y el número de negocios de que conoce, es la de los Consejos de Prefectura.

Estos Consejos fueron establecidos el año VIII por la ley de que ya hemos hablado, que creó los prefectos, y sirviéndose con una habilidad admirable de las instituciones que la Asamblea constituyente habia fundado, restableció el orden, el movimiento y una sábia division de poderes.

Desde el origen la Asamblea constituyente habia comprendido y adoptado los dos principios que nosotros hemos procurado establecer, á saber : la necesidad de dar jueces á lo contencioso administrativo, y la imposibilidad de entregar su conocimiento á los tribunales ordinarios. Se acaba de ver en qué circunstancias el juicio de una parte de lo contencioso habia sido encargado á los directores de departamento y de distrito. Como estos directores estaban al mismo tiempo encargados de la administracion, de aqui resultaba entre esta y lo contencioso una confusion, contrária á las reglas de la buena justicia; la sustitucion de las administraciones centrales á los direc-

tores, en el año III, dejó subsistir esta confusion, mas la creacion de los Consejos de Prefectura le puso termino.

Las atribuciones de los Consejos de Prefectura son muy numerosas. Segun la ley del año VIII, se les encargó de fallar sobre todas las cuestiones procedentes de contribuciones directas, de trabajos públicos y de la superintendencia de caminos y carreteras. Con posterioridad, las leyes han aumentado sucesivamente sus poderes.

Para determinar mejor aun la naturaleza de lo contencioso administrativo, y como una demostracion de lo que hemos dicho mas arriba, damos la nomenclatura de los negocios que pertenecen á los Consejos de Prefectura. La utilidad de esta enumeracion hará se nos perdone su aridez.

Por asimilacion á las contribuciones directas, los Consejos de Prefectura fallan sobre las reclamaciones contenciosas que se refieren á los impuestos para trabajos de conservacion de canales y afluencias no navegables, para el sosten de los diques y obras que les corresponden; á los que tienen por objeto los de sanidad y desecacion de lagunas, y desagüe de las minas; al derecho de los pobres sobre los billetes de entrada en los espectáculos ó sitios de reunion y fiestas públicas donde se admite pagando; á los derechos de superficie de las minas; á las prestaciones y subvenciones especiales para el entretenimiento de los caminos vecinales; á los subsidios para el empedrado de las calles; á la comprobacion de pesos y medidas; á los gastos de las bolsas y tribunales de comercio; para la retribucion de médicos inspectores, bien de los establecimientos de aguas minerales naturales, bien de los baños, fábricas y depósitos de estas mismas; á los derechos establecidos para gastos de visita á los farmacéuticos, droguitas y especieros; sobre los impuestos para el riego y la retribucion de los maestros de primeras letras.

En materia de trabajos públicos y de mercados de subsistencias conocen: de las cuestiones entre las admi-

nistraciones y contratistas, sobre el sentido y ejecucion de las cláusulas de sus contratos; de las dificultades entre los particulares y la administracion ó los contratistas que la representan, para todos los desafueros y perjuicios resultantes de los trabajos (distintos, sin embargo, de los que designa la espropiacion de inmuebles) y especialmente por los daños que resultan de la ocupacion temporal de terrenos, escavacion y estraccion de materiales; de las controversias relativas á la confeccion de trabajos para la monda de los canales y afluentes no navegables, y para los diques y obras que á ellos corresponden; de las que ocurren entre la administracion y los colindantes de los rios y sus afluencias, concernientes á la indemnizacion debida por establecimiento del camino para varadero; de las relativas á la ejecucion de los trabajos para desagüe de las minas; de las demandas de indemnizacion que deben pagar los propietarios ó registradores de minas por razon de investigaciones, ó trabajos anteriores á la concesion; de las suscitadas sobre las contratas concernientes á la superintendencia de caminos, y las de abastos pasados por los prefectos.

En materia de dominios nacionales, sabido es que habian sido encargados de resolver todas las cuestiones, aun las tocantes á la propiedad, que podian promoverse con motivo de la venta de bienes nacionales. Esta atribucion puramente política y que habian ejercido con tanta imparcialidad y tanta prudencia los Consejos de Prefectura y el de Estado, ha desaparecido con los juicios de que se ocupaban. Sin embargo, en el estado actual de la legislacion y la jurisprudencia, los Consejos de Prefectura deciden, cuando há lugar, por interpretacion, de las adjudicaciones administrativas; de las dificultades relativas á las ventas procedentes del dominio del Estado, salvo las cuestiones de propiedad y de derecho comun; de las contestaciones sobre la validez y los efectos de reembolsos de rentas pertenecientes á la nacion. Conocen además, de

las cuestiones que se suscitan entre el Estado que propone, y las comunidades de habitantes que rechazan la compra del derecho de pastos en los prados nacionales; de las controversias entre la administracion de bosques y los usufructuarios, en lo que respecta al ejercicio del derecho de estos últimos; de las dificultades que se originan entre la administracion y los rematantes ó *adjudicatarios* de la corta de bosques pertenecientes al Estado, con motivo del apeo y deslinde de ellos; de las que surgen entre el Estado y el comun de vecinos, en cuanto á la propiedad de los manantiales de aguas minerales; de las cuestiones entre el Estado y los arrendatarios de aguas minerales que le pertenecen, por falta de pago de los arrendamientos, ó no ejecucion de las cláusulas de los mismos, y en fin, de las relativas al dominio de los barcages y paso de los rios, y de las disputas entre los arrendatarios de estos vehículos de pasage y la administracion.

Por lo que respecta á los ayuntamientos y establecimientos públicos, los Consejos de Prefectura conocen de las usurpaciones cometidas en los caminos vecinales; de las querellas entre los municipios y los propietarios de antiguas alhóndigas, en cuanto al derecho de arrendamiento y de adquisicion de los edificios; de las relativas á la reparticion de los bienes comunales y de sus frutos, ó la usurpacion de estos bienes, escepto el caso en que el particular que se supone usurpador, sostiene ser propietario; de las relativas á las ventas de bienes comunales hechas en virtud de la ley de 20 de marzo de 1813; de las promovidas entre la administracion de montes y los ayuntamientos ó establecimientos públicos, cuando se trata de convertir en bosques y economizar terrenos de pastos; de las que se suscitan entre las fábricas de un curato y el nuevo ó antiguo titular, ó los herederos de este último, relativamente á las cuentas ó á la reparticion de las rentas del beneficio; de las contestaciones entre los departamentos y los hospicios con motivo de las indemnizaciones que pueden

reclamarse de estos establecimientos para el sosten de los asilos de *enajenados*; de las que ocasiona la administracion de montes de piedad.

En fin, la ley encarga á los Consejos de Prefectura la represion de ciertas contravenciones que pueden comprometer el dominio público ó la seguridad de los ciudadanos; en este concepto, conocen de las faltas cometidas contra la ley ó los reglamentos; la policía de las grandes líneas de carreteras generales, rios, canales y puertos marítimos de comercio; la de los trasportes, la de estos mismos en la capital; la conservacion de los trabajos de desecacion, de los diques para evitar las inundaciones de los rios y sus afluentes, y de las obras de mar; la policía de las canteras y hornagueros; las servidumbres impuestas á la propiedad, en el radio de las plazas de guerra y puestos militares para la defensa del Estado; y la policía de los caminos de hierro.

Como se vé por esta larga numeracion, los Consejos de Prefectura son llamados á juzgar, para reproducir la espresion del orador del gobierno que presentó la ley del año viii, un considerable número de verdaderos procesos; se les han confiado cuestiones de propiedad, y hasta el derecho, en ciertos casos, de imponer penas pecuniarias. Con todo, no ejercen jurisdiccion universal, no pueden conocer sino de aquellos asuntos que les están especialmente asignados. No tienen en el órden administrativo un lugar equivalente, por ejemplo, al que ocupan en el civil los juzgados de primera instancia. Siempre se ha interpretado asi la ley, y sus términos se hallan acordes con esta doctrina. Puédese dudar, sin embargo, que los legisladores del año viii lo entendieran de esta manera, y si todo lo contencioso administrativo, sin escepcion, no es de tal naturaleza que pueda confiárseles, habria lugar entonces, reservando lo que por consideraciones particulares debe pertenecer á otra jurisdiccion, de llamarles á conocer de todos los asuntos que no estuviesen comprendi-

dos en esta reserva. De esto resultaria una simplificacion en las reglas de competencia, y mas armonía en el sistema general. Como lo hemos explicado ya, lo contencioso administrativo comprende todas las diferencias que ocasionan las leyes administrativas, y estas leyes, que no han previsto siempre los litigios á que darian origen, no han señalado juez á quien deban someterse. De aqui las numerosas complicaciones que muchas veces no menos embarazan al juez que al litigante. Esto desaparecería con el atributo de una jurisdiccion general.

El Consejo de Prefectura lo preside el prefecto que tiene voto decisivo en caso de empate. En el proyecto de ley adoptado por el Consejo de Estado en 1850, y con el que se conformó la Asamblea legislativa, habia un artículo que arrebatava al prefecto semejante prerogativa, cuyo uso le llama con frecuencia á fallar como juez sobre los actos que ha ejecutado administrativamente. Para juzgar los negocios contenciosos, los Consejos de Prefectura habrian sido presididos por uno de sus miembros, al que el Presidente de la República conferia el título de presidente, y la preponderancia de su voto en los empates no se conservaba. Esta reforma eliminaba de los Consejos de Prefectura el último vestigio de confusion, largo tiempo sostenida entre la administracion activa y la contenciosa.

Hasta hoy la ley no ha hecho públicas las sesiones de los Consejos de Prefectura; pero muchos de ellos han admitido la publicidad. En 1830 fue introducida en el de l'Isère por su prefecto Mr. Gasparin. Otros han admitido la presencia de las partes y la de sus abogados. Desde que las sesiones del Consejo de Estado, jurisdiccion superior, son públicas, es difícil que las de los de Prefectura no lo sean á su turno, salvo en la vista de aquellos negocios que por su naturaleza, ó la poca importancia de los intereses sobre que versan, no necesitan esta garantía y se verian espuestos, si se admitiese en todo caso, á dilaciones perjudiciales al servicio público.

Se pueden asimilar á los Consejos de Prefectura las comisiones sindicales formadas en virtud de la ley de 16 de setiembre de 1807, para juzgar las dificultades que ocurren con motivo de las empresas de desecacion y de otras obras públicas. Estas comisiones, compuestas de siete individuos, nombrados por el jefe del Estado, ejercen efectivamente, una jurisdiccion en un todo semejante á la de los Consejos de Prefectura.

En las colonias, las funciones de estos Consejos las desempeñan, una seccion del Consejo privado conjuntamente con majistrados.

Los Consejos de Prefectura, las comisiones sindicales, los Consejos privados de las colonias, son, como se vé, verdaderas corporaciones de justicia administrativa, organizadas á semejanza de los tribunales civiles y poseyendo todas las atribuciones de una verdadera jurisdiccion. Sus sentencias son ejecutorias y causan estado. Pero no se les confia la plenitud de la jurisdiccion, ejerciendo solo atribuciones definidas. En el estado actual de la legislacion, esta jurisdiccion universal y completa corresponde á los agentes de la administracion, en los asuntos que no han sido deferidos á los tribunales administrativos propiamente dichos.

En algunos casos, muy raros, los prefectos tienen derecho de adoptar estas decisiones. Sin embargo, no lo poseen tampoco sino en virtud de un poder especial y para casos espresamente determinados. Estaban especialmente llamados á fallar en ciertas dificultades relativas á la formacion de las listas electorales; pero las nuevas leyes sobre este punto les han retirado esta atribucion, y las circunstancias en que han conservado una autoridad jurisdiccional son tan poco numerosas, las leyes tienden tan constantemente á recortarles esta autoridad, que apenas si semejante cuestion merece recordarse en este lugar.

A los ministros es á quien pertenece la jurisdiccion administrativa universal de primer grado; á los mismos á

quienes se acude, cuando no han sido encomendadas terminantemente á otro juez, para que resuelvan todas las dificultades que se ligan con la aplicacion de las leyes administrativas; á ellos, sobre todo, á los que está encargada la resolucion de los litigios que surjan de los negocios en sus respectivos departamentos.

No puede menos de admirarse, con razon, que el principio de la separacion entre la administracion activa y el juicio de lo contencioso, consagrado por la legislacion general, y aplicado en un gran número de casos, se halla asi desconocido. No obstante, la jurisdiccion concedida á los ministros se esplica por dos razones: la una histórica, la otra práctica.

La Asamblea Constituyente, deseando asegurar por todas partes el derecho comun, y llena de desconfianza contra las jurisdicciones numerosas del régimen que destruia, habia hecho desaparecer los Tribunales de Cuentas, de Subsidios y de Moneda, las oficinas de Rentas, los Almirantazgos, las jurisdicciones de la Mesa de Marmol y de la Condestablia, que entendia antes de diversos ramos de lo contencioso administrativo; pero suprimiendo los jueces no habia suprimido los pleitos, y estos procesos no podia remitirlos á los tribunales ordinarios, sin atacar el principio de la separacion de poderes, en el que descansaba la nueva organizacion política de la Francia. Como hemos visto antes, los repartió entre los directores de departamento y distrito, que erigió en jueces de lo contencioso, los ministros, que la ley de 25 de mayo de 1791 substituia al antiguo Consejo de Estado, y sus mismos comités, á los que envió todas las cuestiones referentes á la liquidacion de las deudas del Estado, á la tesoreria y al exámen de las de los contadores, cuestiones cuya resolucion definitiva se reservó.

Esta organizacion, que tenia mas bien el carácter de un expediente que de una solucion de principio, confundia, ó la accion con el principio, ó el poder administrativo

con el poder legislativo. Bajo la Convencion, la confusion de los dos poderes vino á ser mas profunda. Los comités de la Convencion se apoderaron al mismo tiempo que de la administracion, casi entera, del juicio de lo contencioso.

La Constitucion del año iii, impaciente, sobre todo, por arrebatarse á las Asambleas políticas los poderes que habian usurpado, transfirió el juicio de lo contencioso á los ministros, y los encargó de pronunciar sobre los actos de las administraciones de departamento, que instituia, y sobre las reclamaciones que se elevaran contra los suyos propios.

Como sucede con frecuencia, no se evita un exceso sin dando en el exceso opuesto. La administracion escapaba del yugo de las Asambleas legislativas; pero adquiria una omnipotencia abusiva, y el gobierno del Directorio demostró bien pronto los peligros. Estaba reservado á la Constitucion del año viii, y á las leyes y decretos que hicieron aplicacion de ella, consagrar un régimen mas regular. Al mismo tiempo que los Consejos de Prefectura se creaban para juzgar de lo contencioso en materia de contribuciones, de trabajos públicos, etc., el Consejo de Estado era llamado á resolver *las dificultades que surgian en materias administrativas, y á pronunciar sobre los negocios contenciosos cuya decision habia sido antes remitida á los ministros.*

Se podia inferir de la doble creacion de los Consejos de Prefectura y del Consejo de Estado, que en adelante el juicio de lo contencioso administrativo se habia quitado á los prefectos y á los ministros, y puede creerse que teóricamente, tal era el pensamiento de los legisladores de aquella época; pero por una parte, la jurisdiccion de los Consejos de Prefectura estaba circunscrita á ciertos negocios nominalmente indicados, y por otra, la atribucion conferida al Consejo de Estado, no se consideró sino como un derecho de recurso que no abolia en nada el conferido al ministro para resolver definitivamente.

Esta interpretacion no era quizás en un todo confor-

me al texto del decreto que definia los poderes del Consejo de Estado; pero no se puede negar que fue favorable á la vez á la administracion y á los ciudadanos en pleito con la misma. Si tomando á la letra los términos del decreto, se habia declarado que los ministros en ningun caso estaban ya revestidos del derecho de juzgar, el resultado seria, que todo debate contencioso para obtener una resolucion, debia llevarse ante el Consejo de Estado, y en este sistema, ó los negocios quedarian indefinidamente sin resolverse, ó las partes hubieran sido condenadas, en todo caso, á proceder ante una jurisdiccion que podia ser lenta y costosa.

Se ha admitido, que el Consejo de Estado es un tribunal de apelacion, y los ministros jueces en primer grado. Los ciudadanos no sufren ningun perjuicio, porque pueden en todo caso acudir al Consejo de Estado, y encuentran la ventaja de un primer fallo, simple, frecuentemente rápido, exento de costas, confiado á un ministro, que aun cuando venga con frecuencia á pronunciar sobre sus propios actos, no lleva, en manera alguna, la parcialidad que con demasiada frecuencia se le supone. La administracion por su parte puede tambien, mientras que no ha fallado definitivamente como juez, reformar su resolucion, y con tal que esta se acepte, evitar el estrépito de un procedimiento contencioso.

A pesar de todo, no nos parece que los ministros deban conservar el derecho de juzgar todos los negocios, sobre los que tienen hoy jurisdiccion. Estos negocios son de dos clases. Los unos pertenecen al ramo mismo del servicio público de que el ministro está encargado, y respecto al cual ejerce un poder propio y directo. Los otros se refieren á las medidas tomadas por los prefectos, y que son deferidos al ministro interpuesto entre él y el Consejo de Estado.

Respecto de los primeros, ninguna razon se opone á que los ministros continúen conociendo de ellos; pero se

ha preguntado si los segundos, en caso de reclamacion contra el decreto del prefecto, no debian llevarse mas bien al Consejo de Prefectura que al ministro.

Para conservar la competencia actual de los ministros, se alega que mantiene mejor la subordinacion de los prefectos, con relacion á aquellos, y el derecho de vigilancia sobre todos los actos de estos funcionarios subordinados, que ejerce con sencillez y economia, que da mas unidad á la aplicacion de las leyes y de las reglas de administracion, y que, en fin, someter de una manera general los decretos de los Prefectos á la jurisdiccion de los Consejos de Prefectura, seria dar á estos un derecho de exámen y reforma que los colocaria sobre el magistrado, de quien deben ser los auxiliares, sino los instrumentos.

Se contesta que dar competencia en estos casos á los Consejos de Prefectura es venir á parar al verdadero pensamiento de la ley del año viii; que cuando el prefecto ha decidido si se obliga á la parte á acudir al ministro, se le somete á dilaciones inútiles y á un extravío algunas veces muy incómodo; que la primera condicion de una buena justicia está en la aproximacion del litigante con el juez; que la jurisdiccion concedida al Consejo de Prefectura no implica ninguna superioridad respecto del prefecto; que importa disminuir el número de casos en que los ciudadanos estén obligados á recurrir al poder central directamente, y que en fin, la unidad en la aplicacion de las leyes, resultará de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que en todos los sistemas es el juez definitivo.

Estas razones nos parecen decisivas.

§. 3.º—*Jurisdiccion administrativa superior.*—*Consejo de Estado.*

Sobre estas diversas jurisdicciones, es necesario que haya otra en cuyas manos repose la alta justicia administrativa.

Reglar soberanamente la competencia respectiva de la autoridad judicial y de la administrativa; hacer entrar en su esfera á los agentes de la administracion que la hayan traspasado; reformar las decisiones de la primera y última instancia, que contengan un abuso de poder, y estas mismas, en determinados casos, cuando dictadas sin apelacion violan no obstante la ley; llenar asi en el órden administrativo el oficio del tribunal de Casacion; con semejante título mantener la observancia de la ley; encerrar á todas las autoridades en el círculo queles está trazado, y asegurar la unidad de la jurisprudencia; desempeñar, por otra parte, las funciones del tribunal de apelacion respecto de los que no sentencian mas que en primera instancia, es la mision reservada á la jurisdiccion suprema.

¿Cuál será esta? Ya hemos dicho que el Consejo de Estado habia sido designado al efecto por la Constitucion del año viii, pero ha ejercido sus funciones bajo formas y con una autoridad que han variado muchas veces. Lo contencioso fue al principio llevado directamente ante este tribunal, que resolvía, y cuyas decisiones, por una costumbre contraria al testo constitucional, eran sometidas á la sancion imperial. No se cita ningun caso de que esta sancion haya sido negada; el Emperador no habia soñado substituirse al Consejo de Estado, ni cambiar sus decisiones. En 1806 se estableció un comité especial para instruir los negocios contenciosos y preparar las decisiones que debian someterse al Consejo. En realidad, este comité fue el que vino á ser verdadero juez de lo contencioso, y el Consejo de Estado no conocia, hasta cierto punto, sino por pura fórmula. La ordenanza de 29 de junio de 1814 mantuvo este comité y decidió que sus mandatos, *redactados en forma de decreto ó de sentencia*, no serian ejecutorios antes de haberse confirmado por el Consejo y recibido la sancion real. Al mismo tiempo, como una reminiscencia del antiguo régimen, muy comun en esta época,

se admitió que los asuntos contencioso-administrativos que se ligasen con el interes general, podrian llamarse ante el Consejo de Ministros. Este régimen se modificó despues de los Cien Dias por la ordenanza de 23 de agosto de 1815, segun la que, los dictámenes del comité de lo contencioso, redactados en forma de ordenanza, debian ser tratados y confirmados definitivamente en el Consejo de Estado. Al dar á la decision del Consejo la forma de ordenanzas, y exigir la firma del Monarca y el refrendo del ministro, sin duda porque en ciertos casos las mismas ordenanzas reales estaban anuladas, no se indicaba de ninguna manera, ni que la sancion pudiese rechazarse, ni la decision ser modificada en todo ó parte. El hecho fue conforme al derecho. Ninguna decision del Consejo se alteró nunca, todas se sancionaron. Solo se pretende que en una ó dos ocasiones semejante sancion se dió despues de un largo retardo y vacilaciones.

Despues de la revolucion de julio se concedieron nuevas garantías á los litigantes. En 1831 las sesiones del Consejo de Estado, en los asuntos contenciosos, se hicieron públicas; los abogados de las partes pudieron hacer defensas orales, creándose, para contestarles, un ministerio público. Todas las formas y garantías de la justicia ordinaria fueron introducidas de este modo ante la jurisdiccion suprema.

Sin embargo, con motivo de la ley que se preparaba para organizar el Consejo de Estado, se entabló una larga y acalorada discusion sobre el modo de enjuiciar en los negocios contencioso-administrativos. Esta es la que hemos procurado reseñar antes. Los unos querian una jurisdiccion propia y enteramente conforme con la de los tribunales ordinarios; dos comisiones de la Cámara de Diputados se pronunciaron en este sentido. Los otros sostenian, que lo contencioso administrativo debia entrar en el dominio de la responsabilidad ministerial; admitian todas las garantías ya establecidas ante el Consejo de

Estado ; juicio contradictorio , abogados , publicidad ; pero lo subordinaban todo á la aprobacion real. Esta opinion era la de la mayoria de la Cámara de los Pares. Un medio de transacion vino á triunfar al fin. La ley de 19 de julio de 1845 , autoriza al gobierno á separarse de los fallos del Consejo de Estado ; pero , como ya hemos visto , dispuso que en este caso la ordenanza no podria hacerse sino de acuerdo con el Consejo de Ministros , y que se insertaria en el *Monitor* y en el *Boletin de las leyes*. Aunque esta solucion no fue conforme á los principios , si los que hemos espuesto son verdaderos , los inconvenientes se remediaban en gran parte con las precauciones tomadas. La intervencion forzosa y unánime acuerdo del Consejo de Ministros , la insercion en el *Monitor* y en el *Boletin de las leyes* , que advertia á la opinion y á los poderes parlamentarios , todo daba al acta extraordinaria que habria modificado el fallo del Consejo de Estado , el carácter de una medida de alta política , autorizada tan solo en casos asaz extraordinarios para justificar la derogacion del derecho comun ; y era probable , como habian declarado los ministros , que el gobierno no recurriese nunca á este remedio extremo , reservado para circunstancias que tal vez jamás se presentarían.

La Constitucion de 1848 y la ley de 3 de marzo de 1849 , no se detuvieron en este espediente y consagraron el principio de la jurisdiccion propia y directa , respecto de lo contencioso administrativo.

Para reglamentar las atribuciones respectivas de las dos autoridades , contenciosa y administrativa , se fundó el tribunal de conflictos ó competencias ; por otra parte , una seccion del Consejo de Estado fue revestida del derecho de juzgar lo contencioso. Sus decisiones tuvieron la misma fuerza y la misma autoridad que las de los tribunales ordinarios. Al mismo tiempo se tomaron las medidas necesarias para impedir sus usurpaciones.

La eleccion de estas garantias era una de las dificul-

tades mas árduas del sistema de la jurisdiccion directa. Un tribunal administrativo autorizado para dictar decisiones soberanas, tendrá, se decia, el poder de invadir, ó la autoridad judicial, ó la administracion misma, y no debe establecerse sino sometiéndolo á tales recursos que basten á prevenir este peligro. Para contestar á estos temores, se habia propuesto dar al gobierno, bajo su responsabilidad, el derecho de revindicar los negocios que le pareciesen no ser de la competencia de la jurisdiccion administrativa, y someter la cuestion al Consejo de Estado pleno, quien en este caso no emitia mas que un simple dictámen. Mas entonces la jurisdiccion, ¿qué venia á ser? Espuesta á estar incesantemente desaforada, ¿no perdía su atributo esencial, no se debia temer que el gobierno ejerciese el derecho de revindicacion, en los mismos casos que en el otro sistema habria negado su sancion á lo decidido por del Consejo de Estado? Nada, en resúmen habrá mudado, se decia, sino es la forma que se ha hecho mas lenta y complicada.

El establecimiento del tribunal de Competencias presentaba un medio de resolver esta dificultad. La ley decidió que este tribunal fuese llamado á determinar cuando el ministro de Justicia lo pidiese, respecto de las revindicaciones á que diesen lugar los negocios que, llevados ante la seccion de lo contencioso, no correspondiesen á lo contencioso administrativo.

Estas revindicaciones podian tener dos causas. Desde luego podian fundarse en que el negocio sometido á la seccion era de la atribucion de la autoridad judicial. En este caso el debate envolvia una verdadera competencia de atribuciones entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa. El tribunal de competencias no salia en nada de sus funciones ordinarias, y era una innovacion feliz haber estendido á la autoridad administrativa el derecho de revindicacion que hasta entonces no podia ejercerse sino contra la autoridad judicial.

La revindicacion podia, en segundo lugar, fundarse en que la cuestion deferida á la seccion de lo contencioso, pertenecia á la administracion pura. En este caso, se trataba particularmente de las prerogativas del gobierno, y si podia decirse que el tribunal de competencias, por su composicion, no ofrecia todos los elementos deseables en una apreciacion frecuentemente politica, de notar era que encerraba en su seno consejeros de Estado, hombres de la administracion, y consejeros del tribunal de Casacion que no se prestarian á las invasiones del Consejo de Estado en las atribuciones del gobierno; y en fin, que el ministro mismo, fautor de la revindicacion, presidiria el tribunal. Ninguna inquietud podia concebirse.

No se ha presentado ocasion de apreciar bajo este aspecto al tribunal de Competencias; mas en cuanto á la seccion de lo contencioso, ha correspondido completamente á las esperanzas del legislador. Los litigantes, en presencia de un verdadero tribunal, se sienten en posesion de todas las garantias á que tienen derecho, y la administracion no ha tenido nunca motivo de lamentar que se le haya retirado una facultad que inquietaba á los ciudadanos y de la que nunca usaba.

En el decreto orgánico del nuevo Consejo de Estado, parece que se ha querido volver al sistema de la ley de 3 de julio de 1843; pero los vicios de esta, lejos de haberse corregido, hánse por el contrario agravado considerablemente.

Los estudios contenciosos continúan siendo deferidos al Consejo de Estado que los instruye y propone los decretos que deben decidirlos. Segun la ley de 1843, el Consejo pleno deliberaba. Con razon, á nuestro entender, no se llevan ya ante la Asamblea general; alli los jueces eran muchos, pero poco preparados; ¿mas cómo se compone la limitada Asamblea que debe emitir su dictámen? Segun la nueva ley, comprende desde luego los miembros de la seccion de lo contencioso, y además dos de cada

una de las otras cinco secciones, los que son designados cada dos años por el Presidente de la República. De temer es que esta renovacion introduzca una gran movilidad en la jurisprudencia, y que los litigantes, tan predisuestos á concebir sospechas, no encuentren en los consejeros de Estado, que pueden ser de este modo eliminados ó sostenidos cada dos años, una posicion harto independiente. Por otra parte, el presidente del Consejo de Estado preside la Asamblea de lo contencioso, derecho que la ley de 1845 no habia conferido al ministro encargado de la presidencia del Consejo, y en caso de empate, su voto decide, lo que es contrario á todas las reglas de los cuerpos judiciales y no se hallaba en la ley de 1845; añadamos, en fin, que el nuevo Consejo de Estado es un cuerpo esencialmente político, carácter que, como ya hemos hecho notar (1), establece entre él y el organizado en 1845 una diferencia profunda, particularmente respecto de su participacion en el juicio de los negocios contenciosos.

En cuanto al poder de que está investido en este punto, es bien inferior al que pertenecia al antiguo Consejo de Estado; este, es verdad, podia ver modificadas sus decisiones por el poder ejecutivo, pero debia intervenir, como hemos visto, un acuerdo conforme del Consejo de Ministros. Este acuerdo no se exige, porque seria inconciliable con el sistema de la Constitucion de 1852. La solucion definitiva depende, pues, solo del Presidente de la República. Se ha conservado la formalidad de la insercion del fallo en el *Monitor* y en el *Boletin de las leyes*; ¿pero es preciso repetir que esta formalidad, que tenia una gran importancia bajo un régimen de publicidad y responsabilidad, no tiene hoy ningun valor? Con exactitud, pues, se puede afirmar que, en realidad, bajo el imperio de la Constitucion y del decreto orgánico, lo contencioso administrativo, sin escepcion, los conflictos, los reglamentos de com-

(1) Véase el capítulo del *Consejo de Estado*, pág. 80 y siguientes.

petencias, el mantenimiento ó anulacion de las decisiones de todas las autoridades administrativas, dependen por completo del Presidente de la República.

Para apreciar las consecuencias de este sistema, basta, en apoyo de lo que se ha dicho antes sobre lo contencioso administrativo, mostrar, por la naturaleza de las jurisdicciones contra cuyas decisiones se dirigen los poderes, y por la de los negocios, cuáles son las demandas de que el Consejo de Estado debe entender. Los siguientes documentos están tomados de la estadística del Consejo, que comprende el quinquenio de 1840 á 1844, el último en el que se ha formado este cómputo.

Durante este período, se han deferido al Consejo de Estado 82 decretos imperiales ú ordenanzas reales, 327 decisiones ministeriales, 2,889 sentencias de los Consejos de Prefectura, 117 resoluciones de los prefectos, 4 de los Consejos privados de las colonias, y 14 de diversas jurisdicciones.

Para el detalle de estos numerosos asuntos, es preciso trasladarse á la misma estadística. Nosotros nos limitaremos á indicar la especie de las que se han presentado en mayor número.

De las 82 demandas dirigidas contra los decretos ú ordenanzas, 30 eran relativas á la liquidacion de pensiones; 16 á contestaciones sobre curso de aguas, y 7 á cuestiones señoriales.

De las 327 dirigidas contra las decisiones ministeriales, 88 concernian á pensiones; 54 á compras de provisiones, y 27 á la grande ó pequeña inspeccion de caminos y carreteras.

De las 2,889 encaminadas contra las sentencias de los Consejos de Prefectura, 1,189 versaban sobre dificultades en materia de contribuciones; 885 á la grande ó pequeña inspeccion de caminos, y 129 á cuestiones sobre obras públicas.

De las 117 dirigidas contra las resoluciones de los pre-

fectos, 54 tenían por objeto dificultades relativas á la inscripcion en las listas electorales municipales, 20 á los talleres insalubres.

En fin, de las cuatro correspondientes á los Consejos privados de las colonias, tres hacian relacion á la compra de provisiones.

Las demandas, cuyo objeto no podemos indicar, son de otra naturaleza. En todas se hallan envueltos intereses precisos, definidos, puramente materiales, ó estraños á la política y al gobierno.

Tales son las controversias cuya instruccion encarga la ley actual esclusivamente al Consejo de Estado, y cuyo fallo definitivo remite al Presidente de la República.

Acabamos de bosquejar los rasgos generales de nuestra organizacion administrativa; reasumamos los principios en pocas palabras.

Por la centralizacion, la administracion posee la direccion suprema de todos los servicios públicos que le están confiados; tal es su fuerza y tales los peligros que engendra. Segun los principios que la norman, es déspota ó liberal, tutelar ú opresiva.

La unidad de los agentes ejecutivos le comunica una fuerza irresistible, mas es preciso que estos agentes sean ante todo los servidores de la ley, y no puedan nunca ser, no ya obligados, sino autorizados á violarla. Hay Consejos para su ilustracion; pero es necesario que estos Consejos gocen independendencia, no tanta que le creen obstáculos, sino la que baste para comunicarles conocimientos y guiarla contra el error y la pasion.

La vigilancia la contiene en el deber; pero es necesario que se ejerza en todos los grados, y que no escape de ella ninguna parte del servicio.

Las jurisdicciones reparan sus errores; pero es preciso

que esten revestidas del derecho de juzgar; la administracion no puede ser su propio juez.

En estos términos, la administracion es simple y una; poderosa y nada tiránica; independiente, pero imposibilitada de entregarse á la arbitrariedad; y los derechos del poder público se ejercen sin oprimir los de los ciudadanos.

Lo espuesto hasta para apreciar hasta qué punto la administracion francesa llena hoy tales condiciones.

Para cumplir sus funciones, la administracion, tiene á sus órdenes multitud de agentes de que dispone; está encargada, al mismo tiempo, de nombrar para los empleos que no dependen de ella.

Por otra parte, debe seguir en sus actos formas determinadas por las leyes y los reglamentos, ó que se ha impuesto á si misma.

Se conoceria imperfectamente si se ignorase con qué condiciones y de qué manera los depositarios del poder público, en sus diversos grados, entran al servicio del Estado, cuáles son sus derechos y sus deberes. No es menos necesario saber cómo procede la administracion en el cumplimiento de su destino, y á qué reglas deben estar sujetos sus actos.

Los dos títulos siguientes tienen por objeto hacer esta esplicacion.

TITULO TERCERO.

LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

Los funcionarios públicos, dando á este dictado su acepcion mas lata, son los dispensadores ó los instrumentos de la fuerza social. La ley encuentra en ellos inteligencias que la fecundan, la interpretan ó la aplican. Por su medio se administra la justicia, se propaga la instruccion, se observa la policia, se recaudan los impuestos, se administra la Hacienda pública, se acrece la riqueza nacional; la seguridad, la dignidad, la grandeza del pais, se mantienen y garantizan. Ocupan todos los grados de la escala social; residen en todos los puntos del territorio y representan, bajo sus múltiples aspectos, el poder público. Son las ruedas que reciben y transmiten el movimiento á la máquina del Estado, los conductos por donde pasan los beneficios de un gobierno estable y regular, las fuerzas animadas que dan vida á las resoluciones abstractas de los grandes poderes. Ocupan tambien lugar importante en toda organizacion política. Los intereses mas caros del pais

reposan en sus manos; sus faltas pueden secar las fuentes de la prosperidad pública, y sus talentos vivificarlas.

Por donde quiera, su condicion preocupa vivamente á los hombres de Estado y á los gobiernos. Con todo, los demas paises nos ofrecen pocos ejemplos aplicables á la naturaleza de nuestras instituciones y conformes al genio de la Francia. La democracia de los Estados-Unidos, tan desconfiada para la autoridad pública como pronta en su caprichosa movilidad á sacrificar el pequeño número de agentes no electivos á las exigencias de las mayorías, no puede ofrecer modelos compatibles con nuestro sistema de centralizacion, y nuestro delicado respeto á las situaciones privadas. El régimen de la Rusia, donde la administracion está constituida á imagen del ejército, donde los empleados civiles están asimilados á los oficiales en cuanto á los títulos y los grados, no conviene sino á un gobierno absoluto en el que predomina el espíritu militar. En Inglaterra la falta de unidad, la diversidad de funciones, no han hecho posibles sino algunas reglas demasiado raras, aplicables únicamente á ciertos servicios, y en relacion apenas con el número demasiado restringido de los funcionarios de los tres reinos. Solo los gobiernos alemanes, y con particularidad la Prusia y el Wurtemberg empeñados en oponer á las agitaciones de la libertad política los beneficios de una administracion vigilante é ilustrada, han colocado los funcionarios públicos bajo un régimen de garantías que merece estudiarse en todas sus partes é imitarse en muchas.

En Francia, siempre que los órganos de la opinion pública han podido hacerse escuchar, su solicitud se ha dirigido hácia los empleados. Las ordenanzas de Orleans, de Moulins y de Blois, provocadas por las quejas de los Estados generales, contienen numerosas disposiciones relativas á los empleos públicos, y prescriben medidas demasiado frecuentemente eludidas contra sus tiránicos abusos. La Asamblea constituyente estableció reglas de ór-

den y de buena administracion, que el uso y las leyes han consagrado despues; cada uno de los gobiernos que le sucedieron siguió, respecto de los funcionarios, su espíritu y su naturaleza propios. El Imperio introdujo en algunos ramos las garantías que lleva consigo una autoridad no contradicha, y se abandonó en otros á la arbitrariedad que es el alma del despotismo. La Restauracion se lanzó á medidas reaccionarias, familiares á los poderes recelosos, y en lucha con la opinion.

El gobierno de Julio, respecto de las personas, elevó los sueldos mas módicos, organizó los servicios. La Constitucion de 1848 proclamó de nuevo la capacidad de todos los ciudadanos para los destinos públicos, sin otra condicion que el mérito y los servicios prestados. Una ley (5 de julio de 1850) que aun no se ha pu sto en ejecucion, exige que los reglamentos de administracion pública determinen en los diversos ramos del Estado las condiciones de admision y de ascenso.

Asi es como la condicion de los funcionarios se liga estrechamente á la política misma de los gobiernos, y no tiene relaciones menos íntimas con la administracion, pudiendo servir para conocer su carácter y sus tendencias. Las reglas relativas á los funcionarios hacen, por necesidad, parte de los estudios que tienen por objeto la administracion.

CAPITULO I.

NOMENCLATURA GENERAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

Antes de esponer los sistemas, busquemos los diversos brazos de que se compone la gran familia de los empleados. A falta de una nomenclatura completa de que el gobierno mismo posee apenas los elementos, y que se modificaria tal vez mientras nosotros la formábamos, hagamos la enumeracion de los servicios públicos mas importantes. Los demas se referirán en cierto modo, y por via de asimilacion, á estos mismos.

Tres brazos del servicio público se presentan los primeros, y llaman desde luego la atencion por su regular organizacion y determinado destino. Queremos hablar del Clero, la Magistratura y la Universidad. La religion católica tiene 40,800 ministros, pagados de los fondos del tesoro público. La comunión protestante, escucha la predicacion de 753 pastores; el culto judío tiene 144 rabinos ó ministros que ofician. — Nuestro sistema judicial, que aproxima por todas partes al litigante y al juez, y coloca las garantías de buena justicia en el número de jurisdicciones y de miembros que á cada una están unidos segun su importancia, da al personal de la magistratura un desarrollo que no ha recibido en ningun otro país. El tribunal de Casacion cuenta 36 miembros; los de Apelacion 937, los de primera instancia 2,498 titulares y 1,178 suplentes. Los jueces de paz son en número de 2,847, asistido cada uno de dos suplentes: 220 tribunales especiales no retribuidos, conocen de los negocios de comercio, y contienen 1,002 jueces titulares y 660 suplentes: 4,238 escribanos y otros dependientes, son retribuidos por el Estado en todos los cargos de la judicatura. El número total de los miembros de los tribunales y juzgados es de 14,872; el de los ciudadanos que ausilian con diversos títulos la administracion de justicia, de 19,110, de los que 10,576 forman parte del presupuesto. Esta nomenclatura no comprende aun cierto número de dependientes de escribania que no están pagados por el tesoro, ni tampoco los consejos de hombres buenos, en número de mas de 60, la jurisdiccion administrativa, ni los tribunales de Guerra y Marina. — El Estado da la instruccion en los establecimientos que le pertenecen, y vela sobre ella en los demas. La universidad, si se puede aun emplear este título, encargada de esta doble funcion, se compone del personal administrativo, y en sus diversos grados, de profesores y maestros. Mas de 130 individuos del Consejo superior, rectores é inspectores, ejercen las funciones administrati-

vas. La instruccion superior en las facultades, se da por 360 profesores; la secundaria en los liceos, ocupa mas de 4,000 provisores, censores y profesores. Los jefes y regentes de los colegios comunales, eran en número de mas de 2,000 antes de los cambios que introdujo en estos colegios la ley de 15 de marzo de 1850, en virtud de los que un gran número han dejado de existir. Los establecimientos científicos y literarios especiales, al frente de los que figuran el Colegio de Francia y el museo de Historia natural emplean ademas un personal de 495 miembros, y las facultades, academias y otros establecimientos universitarios, poseen, fuera del profesorado, mas de 800 empleados ó agentes. En fin, la instruccion primaria se reparte entre mas de 36,000 maestros comunales, vigilada por 200 inspectores y sub-inspectores. Asi, el personal de la instruccion pública, escede de 40,000 funcionarios ó agentes, sin incluir las escueias especiales unidas á algunos departamentos ministeriales que prepara para los servicios públicos, y los agentes de un orden inferior que escapan á todo cálculo.

Con estos auxiliares, el Estado llena sus deberes de primer orden, pero está muy lejos de cumplir su mision. Necesita proveer á sus intereses directos, mantener fuera relaciones permanentes con otras potencias, asegurar proteccion á aquellos de sus hijos que se hallan lejos del suelo patrio, favorecer el comercio exterior, hacer respetar en todos los puntos del globo el nombre y pabellon de la Francia, preservar el territorio de toda agresion, y mantener la paz interior contra los atentados de las facciones. Se apoya, para satisfacer estas necesidades, en el cuerpo diplomático y consular, en la marina de guerra y en el ejército. La Francia está representada en el estranjero por 32 embajadores ó ministros plenipotenciarios; 50 secretarios de embajada y de legacion, 24 cónsules generales, 87 cónsules, 44 cancilleres de misiones diplomáticas, 39 dragomanes ó intérpretes, y mas de 60 cancilleres de consu-

lados. El efectivo de la marina y del ejército depende cada año de la ley de presupuestos. En los de 1845, no hablando mas que de los oficiales, el cuadro de la primera se componia de 1,742, y el de el segundo de 18,035. La escuadra y los arsenales empleaban ademas casi 6,000 agentes militares ó civiles, y la administracion militar de tierra un número poco menor.

Otras categorias de funcionarios pertenecen á la administracion propiamente dicha, que se divide en cuatro ramas principales y distintas: 1.ª la administracion municipal y provincial de la que recientemente se ha separado la policia general, aunque se roza mucho con el gobierno de las provincias y municipios; 2.ª la direccion de los intereses agrícolas, de las manufacturas y del comercio, direccion puramente moral, destinada á dar impulsión científica ó intelectual, y repartir estímulos pecuniarios, y que ejecutándose en una esfera en la que debe imperar la independencia, no se reviste de las formalidades de la autoridad sino en tanto que el interes general lo exige; 3.ª las obras públicas; y 4.ª las rentas.—La administracion comunal y departamental está encomendada á 86 prefectos, 7 secretarios generales, 278 subprefectos, 328 consejeros de prefectura, y 37,000 *maires*, próximamente, los cuales están ayudados por un adjunto al menos cada uno. Los comisarios de policia, cuyo guarismo ascendia antes de 1848 á 800 próximamente, y ha sido considerablemente aumentado despues, están bajo la doble autoridad del *maire* y del prefecto. Los agentes agregados á los establecimientos agrícolas ó industriales del Estado, son en número de unos 700.—Las obras públicas se ejecutan y dirigen por las corporaciones de ingenieros de puentes y caminos, y los de minas. A los primeros corresponden 679 ingenieros de todas categorías, desde los inspectores generales hasta los discípulos, 4,800 delineantes empadronados por brigadas, y otra porción de estos no empadronados, que se aumentan ó disminuyen segun las necesida-

des del servicio. El cuerpo de minas se compone de 112 ingenieros y 73 *guardaminas*; 161 oficiales y capitanes de puerto y 17 inspectores de la navegacion, están encargados de la vigilancia de los puertos y riberas.

El servicio mas numeroso, el mas complejo, el mas considerable, es el de la Hacienda. Las oficinas de la administracion central reunen muchos centenares de empleados; en cada departamento, una larga série de encargados provee á la recaudacion de las rentas. Cada clase de impuesto se halla confiado á una administracion especial. Muchas de estas tienen millares de agentes. Las contribuciones directas ocupan 1,030 para el repartimiento del impuesto, y 7,523 para la cobranza; el registro y el timbre 3,608; los bosques 3,433; las aduanas 2,956 para el servicio administrativo, y 26,559 para el activo; las contribuciones indirectas 9,139, y últimamente, las postas 6,694. La fabricacion de moneda cuenta 143 empleados. Si se añaden 8,676 carteros rurales, 1,000 empleados en la expedicion de la correspondencia y 8,840 recaudadores de contribuciones indirectas, el personal de las rentas se compone de mas de 80,000 agentes (1). Todas las operaciones financieras se reglan y revisan por el Tribunal mayor de cuentas, compuesto de mas de 100 empleados. Todos estos servicios están bajo la direccion suprema del ministro de Hacienda. Verdadero potentado, tiene su senado compuesto de jefes hábiles y de experiencia; su justicia en el Tribunal de cuentas; su ejército en las aduanas y muchedumbre de empleados; y en los ingresos y gastos que dirige y vigila, el mas rico tesoro de Europa.

Las administraciones centrales ocupan un personal muy numeroso; en ellas se reunen cerca de 3,000 empleados de todas categorías, mas de 600 sirvientes y hombres asa-

(1) Estos números fueron tomados en 1845; pero desde entonces no deben haber sufrido modificacion notable, y los últimos documentos administrativos, especialmente el presupuesto, mucho menos esplicito que lo era antes, no suministra nada respecto á los guarismos actuales.

lariados dependen de las mismas. El número de los empleados es casi de 400 en justicia, 430 en la instrucción pública, 60 en los cultos, 90 en los negocios extranjeros, 230 en la marina, 460 en la guerra, 234 en el interior, 138 en el comercio y la agricultura, 143 en las obras públicas y 1,600 en Hacienda. Las oficinas de policía y del ministerio de Estado tienen asimismo su personal central. Las administraciones departamentales y comunales, las financieras y de otros servicios, mantienen también oficinas que ejercen funciones análogas en los departamentos, ó en distritos especiales.

Así, mas de 250,000 eclesiásticos, magistrados, letrados ó sabios, diplomáticos, ingenieros, administradores, empleados, agentes de todas clases y grados, cubren el territorio francés y están unidos al servicio público. Para formar una lista de todos los que en Francia desempeñan cargos y perciben un sueldo con este título, es preciso añadir demasiados empleos del Estado que no figuran en nuestra recapitulación, y los que dependen de los departamentos y municipios. Contarlos sería imposible, y esta imposibilidad ha sido demostrada en una circunstancia que, por lo curiosa, merece relatarse. El artículo 22 de los presupuestos de 1849, exigía del gobierno la «publicación de un estado minucioso de todos los empleos pagados por el tesoro central, los departamentos y municipios.» Semejante prescripción no ha sido ejecutada. El gobierno pidió se le relevase de ella en razón de que lo que se le ordenaba «exigía nada menos que 50 volúmenes en 4.º de 600 páginas, y absorbía un gasto en el personal y material de mas de 500,000 francos»; el artículo del presupuesto de 1849 fue derogado.

A primera vista sorprende este número casi ilimitado de funcionarios públicos. Se explica, no obstante, por la extensión del sistema de la centralización, por el sostenimiento de un ejército numeroso, de una armada imponente, y por las necesidades de recaudar los impuestos. Cier-

tamente reduciendo la armada y el ejército, tendria por resultado inmediato la supresion de un gran número de empleos, suponiendo, sin embargo, que la organizacion de la reserva no exigiese para nada los cuadros de oficiales. No aconteceria así en las reformas administrativas que reducirian la centralizacion á limites mas estrechos; tendrían, á la verdad, por resultado, descartar del presupuesto los sueldos de los funcionarios, que cesarian de ser pagados por el Tesoro público; pero sus funciones no quedarian suprimidas mientras correspondiesen á un servicio necesario. Asi es como cuando se han entregado á la industria privada los caminos de hierro, explotados durante algun tiempo por el Estado. los gastos de su personal han pasado á ser de cuenta de las compañías. Fácil es presumir que estas, tocándolo mas de cerca y mas eficazmente interesadas en hacer economías, no habrán tolerado empleados inútiles ó salarios escesivos. Asi es, tambien, que en los Estados-Unidos ha contado Mr. de Tocqueville en cada municipio al menos 49 empleados públicos. Sin duda, entre ellos, muchos desempeñan funciones confiadas en Francia al gobierno.

En cuanto á la recaudacion de los impuestos, los productos dependen notablemente del número de agentes dedicados á la vigilancia y la cobranza. Hay, en este punto, economías ruinosas y gastos lucrativos. La experiencia se hizo en 1848, en cuya época las reducciones, poco meditadas, ocasionaron al tesoro pérdidas efectivas. Una administracion buena procura no aumentar los gastos con empleos supérfluos, y no comprometer la recaudacion por lo mezquino de su número.

No obstante, si es preciso no participar de las exageraciones de los que creen posible introducir en el personal de los funcionarios reducciones muy considerables, tambien lo es conocer que hay supresiones de que el servicio público no se resentiria, y que aligerarian de un modo sensible las cargas del presupuesto. Un gran número de

empleos no se ha creado mas que para desarrollar la influencia del gobierno, y para dar á los protegidos en favor el medio de vivir á espensas del Estado. Muchas familias solo sueñan con educar á sus hijos para los empleos públicos. La empleo-manía es una lepra que devora la sociedad, empobrece el presupuesto y deprava las costumbres, alejando á los ciudadanos de aquellas carreras que exigirían esfuerzos y les harían correr riesgos. Semejante dolencia no es nueva como muchos creen. Recordando los anales de lo pasado, se la ve dominar en todos tiempos. No es peculiar á la Francia, y la aristocracia inglesa no se encuentra enteramente exenta de ella. Si en la Gran Bretaña, por la falta de centralizacion, el número de los empleos públicos es muy limitado en el continente, el gobierno de la India y ricas colonias, proporcionan ancha salida á todos los segundones de noble estirpe, á quienes la ley de las sustituciones priva de una parte de la herencia paterna.

Las administraciones centrales son las que con mas facilidad se prestan á reducir el número de empleos. Cada ministro introduce sus hechuras; no hay una organizacion destinada á corregir este abuso, que desde el instante en que ha aparecido, no haya sido alterada y modificada por los nombramientos que debia impedir (1). Cargos mal definidos y que pueden serlo dificilmente con precision; nombramientos dependientes en un todo de la voluntad del ministro; un trabajo cómodo y deberes muy ligeros; la ventaja tan apetecida de vivir en París, ¡cuántas razones para explicar por qué estos abusos se han fomentado y perpetuado á pesar de todas las medidas tomadas con objeto de ponerles término!

El orden judicial permite tambien hacer reducciones

(1) Hay recientemente un ejemplo palpable. Un ministro del Interior suprimió en su departamento las funciones de secretario general, y por consecuencia de la economia que resultaba, habia aumentado algunos sueldos. El primer acto de su sucesor ha sido restablecer el empleo suprimido.

de cuantía en su personal. Sin examinar aquí el principio de si conviene un juez único, admitido en la mayor parte de las jurisdicciones inglesas, y aun conservando los tribunales colegiados que estan encarnados en nuestras costumbres, y convienen mejor á nuestro carácter y antiguos hábitos, no se sabria qué contestacion dar á la pregunta, de si seria posible suprimir muchos cuerpos jurídicos, que la facilidad de las comunicaciones, con ayuda de los caminos de hierro y calzadas tan numerosas y perfectas, han hecho de todo punto inútiles. En casi todas partes se necesita hoy menos tiempo y dinero para atravesar una distancia de treinta ó cuarenta leguas, que se necesitaba para la tercera ó cuarta parte de ella en la época de la primera organizacion judicial. La mayor parte de los tribunales están muy poco atareados, y esta ociosidad debilita su celo en vez de escitarlo, privándoles de las ocasiones en que podrian ejercerlo. Habria en verdad que luchar contra las resistencias locales. Toda ciudad que posee un juzgado ó tribunal de apelacion, obtiene ventajas reales y cifra su honor en conservarlas. Mas un gobierno que fuera bastante fuerte para vencer estas resistencias, serviria á la vez al Estado por la disminucion del presupuesto, y á los litigantes, asi como á los cuerpos jurídicos mismos, por la mayor facilidad de llamar á los hombres eminentes á funciones mejor atribuidas y de mas consideracion.

Por último, en los diversos ramos del servicio podrian hacerse otras reducciones. Esta es la obra reservada á un cuerpo legislativo que, ademas del derecho de penetrar en los abismos del presupuesto y de examinar sus detalles, tenga el de limpiarle de los gastos parásitos.

CAPITULO II.

CONDICIONES DE APTITUD.—NOVICIADO.—REGLAS DE ADMISION.

El Estado, por el nombramiento de un funcionario, contrae compromisos, delega una parte de su poder y

acepta una solidaridad al menos moral. Su eleccion puede estar sometida á condiciones. Estas condiciones son diversas, pues se refieren á la edad, al estado civil, al carácter moral y á la capacidad. No existe ninguna que corresponda al nacimiento ó á la condicion social. Todos los franceses son igualmente admisibles á los empleos civiles y militares, y este principio es una de las conquistas mas preciosas de nuestra revolucion. Fuera de un pequeño número de servicios, tales, por ejemplo, como la inspeccion general de las rentas, en donde los que pretenden ser admitidos deben, en virtud de reglamentos que probablemente han caido en desuso, justificar cierta renta, no se impone á los candidatos ninguna condicion respecto de su fortuna particular; mas esta regla, como veremos con motivo de los sueldos, no puede siempre aplicarse con rigor. Los empleos no son ni hereditarios ni trasmisibles por dinero. El mismo principio se opone á ello desde luego. Sin embargo, por un favor natural, y sin derogar las condiciones especiales de aptitud, en muchas administraciones, y con especialidad en el servicio consular, los hijos de los funcionarios son elegidos preferentemente. Por otra parte, los escribanos de los tribunales y juzgados, tienen derecho de ceder sus oficios en virtud de la ley de 1816 que les ha confundido equivocadamente con los titulares de cargos privados. Fuera de estas escepciones, ningun empleo puede venderse: una compra de esta especie debia ser para el que la hubiese hecho un título de exclusion.

La condicion de la edad se modifica segun la naturaleza de los empleos. Los supernumerarios y los candidatos que aspiran á los puestos inferiores para optar despues á los grados mas altos, deben encontrarse aun en el periodo de la vida en que la instruccion se adquiere fácilmente, y el talento se amolda sin trabajo á una direccion especial. No son admitidos, en general, sino de diez y ocho, veinte, veinte y cinco ó treinta años. Las funciones que requieren vigor físico y que llevan consigo un servi-

cio activo, no deben conferirse á la edad en que las fuerzas físicas estan espuestas á declinar en un plazo demasiado corto. Aquellas en que la madurez y la esperiencia son títulos necesarios, no se abren, por el contrario, mas que á los hombres cuyo talento se ha desarrollado, y formado con el ejercicio del pensamiento, el hábito del mundo y la práctica de los negocios. En general, el Estado debe rechazar asociarse á aquellos que no pueden prestarle largos servicios: de otro modo se veria obligado á despedirlos antes que obtuviesen una pension para su vejez, ó á conservar en los empleos funcionarios que no le llevasen mas que una inteligencia gastada y un cuerpo débil.

En casi todas las funciones se exige imperiosamente la cualidad de frances. Es muy justo que los emolumentos pagados por el Estado recaigan en los que participan de todas las cargas públicas. Para ejercer la influencia y la autoridad que confieren ciertos empleos, es necesario estar unido al pais por los lazos del origen, la educacion, la familia y poseer todos los derechos de ciudadano. Los extranjeros solo podrian admitirse en ciertos empleos inferiores, escepcion introducida en provecho de los emigrados que los acontecimientos políticos han arrojado de su patria, y á los que la Francia concede una hospitalidad generosa. Los sabios extranjeros han ocupado tambien empleos en la enseñanza. Jamás la ciencia ni el genio han tenido necesidad de cartas de naturaleza en un pais que cifra su gloria en honrarlas. Ademas de la cualidad de frances, los aspirantes deben gozar por completo sus derechos civiles. Los que hayan perdido, por consecuencia de un proceso, aunque no sea mas que una parte de ellos, no podrian admitirse. La misma exclusion deberia pesar sobre los comerciantes quebrados. La misma, aun para los empleos mas humildes; porque la honra de servir al Estado no puede conferirse á quien no tenga derecho de marchar con la frente erguida.

Las mujeres son admitidas en las administraciones pos-



tales, pudiendo ocupar solo las direcciones cuya renta es inferior á 2,000 francos. Tambien se las coloca en las oficinas del timbre y de la imprenta real; pero á título de obreras mas bien que con el carácter de funcionarios.

La probidad, las buenas costumbres, la entereza de carácter, son las mas comunes é indispensables cualidades del funcionario. El que aspire al título de tal, debe probar que es digno. Muchos reglamentos espresan esta obligacion; todos la suponen. En cuanto á las pruebas que las justifiquen, no pueden designarse, salvo para algunos puestos subalternos en los que consisten en certificados, documentos con frecuencia erróneos. En todas las oficinas, los que hacen ó preparan los nombramientos, deben entregarse bajo este punto de vista á las investigaciones mas escrupulosas y mas severas. ¿Hasta qué punto debe atenderse á las opiniones de los candidatos, para tomarlas en cuenta? Esta cuestion, en otras épocas, ha preocupado mucho los ánimos. En el antiguo régimen se buscaba el culto ó la religion de los candidatos; pero hoy no podria hacerse una investigacion semejante sin retroceder mas allá de 1789, sin violar los principios mas elementales del derecho público establecido por la revolucion, á saber: la libertad de cultos y la igualdad y admisibilidad de todos los ciudadanos á los empleos. La investigacion de las opiniones debe tambien prohibirse en tiempos normales, para la mayor parte de los cargos. La conciencia del funcionario no es menos inviolable que la del simple ciudadano. Sin embargo, hay épocas y empleos que no permiten tan absoluta indiferencia. Despues de las conmociones politicas, conviene, como lo pidieron los Estados generales en 1483, elegir hombres «extraños á los trastornos que han agitado el pais.» Cuando el poder no está asegurado, cuando los partidos están aun armados, seria imprudente confiar á manos enemigas una parte de autoridad. Lo mismo sucede en todos tiempos con ciertos empleos esencialmente politicos, y cuyos funcionarios deben

reproducir fielmente y sin alteracion el pensamiento, las tendencias y el espiritu del gobierno.

Estas condiciones generales de edad, de estado civil, de moralidad privada, no constituyen mas que una aptitud comun, y no pueden conferir ningun título sino encuentran un complemento necesario en garantías mas especiales y directas: á la entrada de la carrera, sobre todo, es donde deben exigirse estas garantías. Un empleado público, de cualquiera orden que sea, no adquiere en un dia todas las cualidades requeridas: los mas hábiles se forman muy despacio, con el estudio, que da los conocimientos generales, y con la práctica, que da la experiencia relativa. A la entrada de todas las profesiones se halla el aprendizaje, y los que se dedican al servicio público no están exentos de él. Es un deber del Estado imponer á todos los que le proponen su ayuda la obligacion de prepararse con tiempo. Es interes particular suyo prepararles por si mismo, en ciertos ramos de la administracion pública, que exigen una capacidad mas determinada y mejor definida. Las diversas medidas tomadas con este fin constituyen lo que se puede llamar, en términos generales, el noviciado de los servicios públicos, noviciado cuyas condiciones y formas son tan numerosas como variadas. En ciertos servicios, el Estado adopta desde la juventud las personas que se muestran mas dignas de su confianza y les da en *escuelas* especiales la instruccion necesaria, les inicia en sus principios, en sus doctrinas de administracion, y se los asimila, por decirlo asi, por medio de una educacion prolongada. En otros subordina la admision de los jóvenes aspirantes, ya á un *concurso*, ya á un *exámen*, ya á la presentacion de *diplomas* universitarios ó científicos, ó bien suple á la instruccion anterior con la *residencia*. Hay otros en que ninguna regla limita la *eleccion*. Muchas veces, varias de estas circunstancias, se combinan á un tiempo: las examinaremos sucesivamente.

Las *escuelas* especiales son los mas fértiles semilleros

de los servicios públicos. Una ley de 13 de junio de 1850, concedió, en aquellas de estas escuelas en donde se paga pension, plazas, medias plazas gratuitas para los jóvenes que justifiquen su falta de recursos. Ninguna institucion es mas liberal y democrática. Tres grandes servicios se reclutan en las escuelas especiales: los ejércitos de mar y tierra, los caminos y puentes, minas, y la instruccion pública. En primera linea aparece la escuela Politécnica, cuyo renombre es europeo, y que por medio de sabios estudios, prepara oficiales para la artillería é ingenieros, y para una parte del Estado mayor, para ingenieros de construcciones navales, para los de puentes y calzadas, y de minas. Las escuelas de aplicacion, destinadas á complementar el servicio teórico y á principiar la práctica de los discípulos salidos ya de la escuela Politécnica, están establecidas: en Metz, para artillería é ingenieros; en Lorient, para los ingenieros marítimos; en Paris, para el estado mayor, puentes y calzadas, y minas. En la escuela de Saint-Cir, esencialmente militar, se instruyen los oficiales para la infantería, la caballería y una parte del estado mayor. Los regimientos del ejército reciben á su salida de la escuela á los que ingresan en infantería. En fin, la escuela naval forma los oficiales de marina, y salen tambien de la escuela Politécnica. Reglas comunes rigen todos estos establecimientos: se admite á ellos y se pasa despues á los empleos por medio del concurso; repetidos exámenes asignan á cada discípulo su rango y deciden su carrera ulterior. Esta es la sola puerta para entrar en aquellos empleos de oficiales que las leyes sobre el ascenso militar no han reservado á los cabos y sargentos, y en todos los empleos de minas. Durante mucho tiempo el cuerpo de caminos y puentes se ha reclutado tambien esclusivamente entre los discípulos de las escuelas especiales. Una ley de 30 de noviembre de 1850 ha llamado los delineadores empadronados que tengan mas de diez años de servicio, á ingresar hasta en concurrencia con el

sesto ó mas de los nuevos individuos que se hayan de admitir, y en virtud de un concurso y de exámenes públicos.

Las escuelas proporcionan al Estado los servidores mas dignos. La carrera se les abre bajo la direccion de los mas eminentes maestros, bajo la impresion duradera de una disciplina rígida, y los puestos mas humildes son desde luego el precio del trabajo y la recompensa de largos esfuerzos.

Los jóvenes que se dedican á la enseñanza de las letras y las ciencias, se inician para tan noble ejercicio en la escuela normal, donde pasan tres años. La admision es el resultado del concurso; mas el ministro forma de antemano, por las notas de los rectores, la lista de los candidatos que han de admitirse á él, precaucion útil cuando no tiene mas objeto que apreciar las cualidades morales de los aspirantes, circunstancias necesarias en el sacerdocio civil á que se consagran. Independiente de los exámenes de la escuela, los discípulos deben obtener grados académicos durante el curso de sus estudios. A su salida se les provee de una cátedra, pero sin derecho esclusivo á los empleos universitarios. Para enseñar en un *Liceo* (1) es necesario tambien obtener, por concurso, el título de regente agregado, y los candidatos estraños á la escuela normal pueden disputarlo. Es un punto en que esta difiere de las escuelas militares. La instruccion primaria tiene tambien sus escuelas normales, colocadas en los departamentos donde se forman los maestros de los municipios.

Otras escuelas corresponden á servicios de menor importancia: 4.º la escuela de Montes de Nancy está abierta para los jóvenes que quieren entrar en el servicio de los bosques. Los exámenes para la admision se hacen en la misma forma que los de la escuela Politécnica, pero

(1) Los Liceos en Francia vienen á ser nuestros institutos de segunda enseñanza.

los jóvenes no son admitidos á concurrir á ella sino en virtud de una carta del director general: 2.ª una escuela especial se fundó en Pin en 1840 para el servicio de la cria caballar; los discípulos son nombrados en concurso, despues que el ministro les ha autorizado para presentarse: 3.ª la escuela de geografía espide títulos de archivero paleografo á aquellos de sus discípulos que, admitidos al concurso despues de dos años de estudio, contestan en los exámenes de un modo satisfactorio: 4.ª *la escuela de jóvenes de lenguas* que admite discípulos de ocho á doce años; esto es, en la edad en que el estudio de las lenguas y de los idiomas extranjeros es rápido y fácil, prepara los intérpretes y dragomanes para las escalas de Levante: 5.ª últimamente, la escuela veterinaria de Alfort dispone para los empleos de albéitarres del ejército á cierto número de discípulos militares, nombrados por el ministro de la Guerra sin necesidad de concurso.

En las escuelas especiales, el concurso se combina de ordinario con la instruccion que alli se adquiere. Las garantías mas ciertas de capacidad se obtienen por su medio. El concurso tiene por objeto designar al mas capaz; el *exámen* tiende solo á evidenciar una capacidad absoluta de un grado suficiente; el exámen tiende á ser la condicion general para la admision en los empleos. La ley de 1845 hacia sufrir un exámen á los auxiliares del Consejo de Estado; la de 1849 los nombraba en concurso, medida escelente y que hubiera producido los mejores resultados. Los exámenes y concursos han sido abolidos por el decreto orgánico de 1852. Los discípulos para consulados están sometidos al exámen desde 1833; las administraciones centrales, en sus reglamentos, lo admiten generalmente (1). En las administraciones mili-

(1) En Inglaterra las condiciones de admision en los servicios financieros, se determinan por órdenes de los Consejos superiores de cada administracion. La obligacion de sufrir un exámen es comun á todos los can-

tares y de comercio, despues del exámen, las listas se arreglan por órden de mérito, medida muy análoga al concurso. Solo despues de un exámen, algunas veces repetido en diversos grados, se admite en el servicio de aduanas, de hipotecas, de contribuciones directas ó indirectas y de tabacos, y se puede ser nombrado discípulo inspector de telégrafos (1), ó delincuente ausiliar de puentes y caminos (2).

Un exámen ha precedido siempre á la espedicion de los diplomas literarios y científicos, y por consecuencia estos manifiestan tambien cierta capacidad. En algunos casos estos diplomas son la condicion para ser admitido al concurso ó al exámen; en otros constituyen únicamente un título de preferencia; frecuentemente suplen á toda didatos. La Cámara de los Comunes ha ordenado en 1843 la impresion de todas las determinaciones adoptadas con este objeto.

(1) Se dispensa el exámen á los discípulos de la escuela Politécnica declarados admisibles en los servicios públicos.

(2) Un reglamento de administracion, publicado en 27 de marzo de 1831, habia sometido á un exámen preliminar los candidatos para los empleos de comisarios y sub-comisarios de vigilancia administrativa de caminos de hierro. Una comision compuesta en su totalidad de agentes del gobierno, procedia al exámen y formaba las listas de los admisibles por órden de mérito. Esta lista no obligaba en manera alguna al ministro, y tanto menos, cuanto que los documentos relativos á la moralidad de los candidatos se le trasmitian por otro conducto, y por consecuencia tenia el derecho y el deber de apreciarlos. El reglamento de 27 de marzo de 1831 ha sido derogado por otro decreto de 22 de marzo de 1832, como atentatorio á las prerogativas del poder ministerial, en cuanto que las comisiones de exámen tenian el derecho de declarar la admisibilidad sin la inspeccion preliminar del ministro. Esta teoria nos parece de todo punto inexacta. El derecho del ministro quedaba intacto, solo que se ejercia segun el exámen. ¿En qué consisten las prerogativas del poder ministerial invocadas por el decreto de 22 de marzo de 1832? Ninguna ley, ningun reglamento las define; la Constitucion de 1832, lejos de estenderlas, parece que se propuso, sobre todo, reducirlas. El decreto de 22 de marzo es censurable bajo otro aspecto. Aunque no censura mas que una sola disposicion del reglamento, lo abroga enteramente, derogando asi muchas otras disposiciones contra las cuales nada podia objetarse, y que tendian solo á introducir una gerarquía y reglas de ascenso en un servicio abandonado hasta entonces á la mas pura arbitrariedad. El camino de los abusos queda abierto de nuevo.

otra prueba. El título de licenciado en derecho, se exige para la admision en la magistratura, se pide tambien á los jefes de oficina, sub-directores y redactores de la justicia y de los cultos, á los supernumerarios de negocios extranjeros, á los agregados á la inspeccion general de rentas, á los profesores de lenguas orientales vivas; el de bachiller en letras á los espedicionarios de la direccion de cultos, á los empleados en las oficinas de instruccion pública y de la marina, á los supernumerarios del registro, á los discípulos de la escuela de montes, de geografia y cirujanos de ejército. Es preciso justificar la aptitud con el título de veterinario ó certificados equivalentes, para obtener los empleos de instruccion en la escuela de Alfort, el de suficiencia de la escuela de la cria caballar, para entrar de oficial en las *haras* (1). Los premios obtenidos en las aulas de derecho, dan el primer lugar para conseguir el despacho de supernumerario del registro.

En la mayor parte de los servicios, la administracion admite los candidatos á hacer su aprendizaje á su vista y bajo su direccion. Esta *residencia* se verifica con diversas denominaciones. Los jóvenes que se preparan asi para los empleos, reciben el título de discípulos, auditores, supernumerarios, adjuntos, aspirantes ó auxiliares. Nombres distintos designan con frecuencia una misma situacion, sin que ninguna cosa explique la variedad de estas calificaciones. El servicio del consulado, el de los telégrafos, el de los cirujanos de ejército, tienen discípulos sin poseer escuelas especiales; el Consejo de Estado tiene auxiliares (auditores); las administraciones generales y las financieras, supernumerarios. El departamento de Hacienda ha añadido por una superfetacion harto singular, los aspirantes á los supernumerarios. Los adjuntos han sido

(1) Las *haras*, son los puestos ó *paradis*, ó sean las casas en que se tienen garañones y caballos padres para echarlos á las yeguas y burras.

(N. de los T.)

creados en el ministerio del Interior para los empleos de los departamentos, y en el de Negocios extranjeros para las oficinas y las embajadas. El título de ausiliar se ha adoptado en el personal de los delineantes de puentes y calzadas, en el servicio de sanidad militar, en la intendencia de ejército y en el depósito de la guerra; designa tambien en algunas administraciones, los empleados accidentales creados en fuerza de necesidades extraordinarias. Unas veces, por ejemplo, en las administraciones de rentas, el destino de los supernumerarios es una circunstancia previa y necesaria para obtener los empleos, y salvo el caso de una despedida por falta de celo ó capacidad, da derechos positivos, mientras que otras veces no es ni una condicion ni un título. En las administraciones de correos ningun empleado es admitido sin un ensayo de tres meses. La duracion de la residencia, bajo cualquier denominacion que se verifique, está subordinada al mérito de los candidatos y al número de las vacantes. Otras veces los auxiliares del Consejo de Estado eran borrados al cabo de seis años sino habian sido llamados á un empleo con título; esta disposicion, fruto de la experiencia, ha sido derogada por el decreto de 1852. Los supernumerarios no pueden ser colocados sino despues de seis meses de práctica en la oficina de obras públicas, y de dos años en el ministerio del Interior y servicio de las contribuciones directas. La residencia de los magistrados del órden judicial, consiste únicamente en el ejercicio nominal ó real de la profesion de abogado durante dos años; para otros funcionarios es el resultado de servicios prestados con un título diferente. Las oficinas de marina están abiertas para aquellos que han servido tres años en otro ramo de este departamento; las de obras públicas á los ingenieros de puertos y caminos y los de minas, á los delineantes, *guarda minas* é inspectores de navegacion; las del interior á todos los dependientes de este departamento; finalmente, las de instruccion públi-

ca á todos los miembros de la universidad (1). Las personas que han servido siete años en la administracion, ó cuyo empleo ha sido suprimido, pueden ser colocados en los destinos de perceptores sin haber sido meritorios.

Entre todos los medios de admision, el concurso ofrece las garantías mas positivas cuando se une á estudios en una escuela especial, y nada deja que desear: mas todos los servicios no llevan consigo la creacion de una escuela. El exámen no es siempre formal: la administracion se reserva el derecho de nombrar los jueces, designar los puntos de exámen, las discusiones y los candidatos, lo que es demasiado arbitrario. El favor y el *nepotismo* (2) pueden introducirse en los nombramientos con ayuda del exámen, lejos de que les sirva de obstáculo. Los diplomas con frecuencia se obtienen con gran facilidad, y se ha podido observar que algunas veces no se refieren sino indirectamente al objeto de las funciones para que se exigen. Finalmente, la residencia favorece una doble equivocacion, por decirlo asi. A ella se admite fácilmente, y sin prueba, porque no es mas que un ensayo, y se nombra en su consecuencia para los empleos á los que los han practicado, porque han consagrado de antemano un tiempo mas ó menos largo y trabajos mas ó menos continuos, que deben tenerse en consideracion. Convenimos, sin embargo, en que el concurso tiene el inconveniente de evidenciar esclusivamente la capacidad científica y dejar á un lado las razones morales de aptitud. Nosotros quisiéramos que no fuese adoptado

(1) Continuamos indicando las reglas admitidas antes de 1848 en las administraciones centrales. No obstante, muchos ministerios, entre otros los del Interior y Marina, se han sometido á nuevas reglas por simples decretos. Pero estos actos, modificados ya en la aplicacion y conteniendo muy pocas disposiciones, no parecen destinados á una larga duracion, sobre todo si se lleva á efecto la ley de 3 de julio de 1830 que exige reglamentos de administracion pública.

(2) Palabra importada del italiano por alusion á los favores que se han dispensado en Roma á los sobrinos de los papas. (N. de los T.)

sino con el derecho conferido á la administracion, como lo ejerce ya para la escuela normal y la de montes, de preparar de antemano la lista de los que serian admitidos, ó bien que si prevaleciese el sistema de los exámenes, formales disposiciones determinasen de un modo imperioso las formas y las condiciones de manera que fuesen eficaces y decisivas.

En resúmen, la carrera de las armas, puentes y caminos, deminas, y de la enseñanza, son las únicas en las que se ha organizado por la ley un noviciado completo. En las administraciones de rentas los jóvenes candidatos son elegidos con cuidado y se someten á pruebas, pero ninguna disposicion legal asegura las reglas establecidas. En el caos de los reglamentos formados por cada ministro, en los que cada administracion financiera ha compuesto desde luego, con los datos sucesivos de la esperiencia, no se halla ni unidad ni cohesion. Se nota con facilidad que ningun pensamiento de direccion ha precedido á estas medidas. De desear seria que desapareciese esta confusion: daña al servicio y hiere nuestras costumbres de regularidad y sencillez. En fin, la diplomacia y la administracion, propiamente dichas, quedan fuera de todas las reglas establecidas en los demas servicios; aun el ingreso en la magistratura no está garantido por ninguna precaucion suficiente. Digamos algunas palabras sobre estas lagunas.

La venalidad de los empleos, en la magistratura, tenia, aunque perniciosa bajo muchos aspectos, el mérito de constituir familias de magistrados que perpetuaban con la toga las tradiciones mas santas de ciencia, sabiduría y amor á la justicia. La revolucion de 1789 suprimió la venalidad, introdujo el régimen electivo y mató asi toda carrera en este orden de funciones. Despues de recobrar el derecho de proveer á todos los empleos de la magistratura, el Emperador consideró la creacion de un noviciado como el complemento del nuevo orden judicial.

En 1808 instituyó jueces oidores cerca de los tribunales, y quiso que fuesen nombrados en la lista de candidatos presentada por el mismo tribunal, y compuesta de abogados dedicados al ejercicio de su profesion con dos años de práctica. Esta reminiscencia de las antiguas prerogativas de los Parlamentos, encargados en otro tiempo de hacer propuestas análogas, hubiera debido agradar á la Restauracion; sin embargo, la desatendió completamente cuando hizo estensiva la institucion de los oyentes á los juzgados de primera instancia. Ninguna condicion se agregó á los nombramientos, y las elecciones no tardaron mucho en probar que un espíritu esclusivista y parcial presidia la composicion de los cuerpos jurídicos. La opinion se alarmó; así cuando apareció la revolucion de julio, la institucion de los oyentes fue suprimida. En este momento no existe ningun seminario para los augustos y severos deberes de la magistratura; se ha procurado llenar este vacío confiriendo á los jóvenes aspirantes, á título de entrada, el empleo de juez suplente, creado en otros casos y para otras necesidades, y constituido en condiciones incompatibles con este destino supuesto. Los jueces suplentes gozan de inamovilidad, lo que no es propio de una situacion de prueba; no pueden ser nombrados antes de los veinte y cinco años, mientras que el empleo de sustituto reservado para su ascenso puede obtenerse á los veinte y uno. El nombramiento de suplentes no está, desde luego, sometido á ninguna condicion mas que el título de licenciado en jurisprudencia con dos años de ejercicio, con frecuencia mas ociosos que de trabajo. En estos últimos tiempos parece haberse establecido otro noviciado; queremos hablar de los abogados unidos á ciertos juzgados y designados así en algunas actas de nombramiento. No podemos discutir un título que no está reconocido por ninguna decision de la autoridad pública, que no existe legalmente, ni es admitido en todos los tribunales. En este estado de confusion, no necesitamos de-

cir que el porvenir de la magistratura está comprometido, y que si mantiene intacta su antigua reputacion de rectitud é imparcialidad, nada se hace para que las luces permanezcan siempre en armonía con las costumbres. Es urgente proveer á la constitucion de un noviciado judicial. Que los jóvenes destinados á la magistratura tomen el título de oyentes, no lo objetamos; pero es preciso que su nombramiento se emancipe de la voluntad discrecional del gobierno. Esta es la condicion virtual del restablecimiento de la institucion. Se ha dicho que los oyentes de la Restauracion habian sucumbido en el movimiento de 1830, porque aunque inamovibles, podian, por el capricho de un ministro, ser trasladados de un lugar á otro. Esto es un error; este inconveniente era grave pero secundario. Los oyentes han sucumbido bajo el principio de igualdad y de libre concurrencia, consagrado una vez mas por la revolucion de 1830. Eran privilegiados; á favor de un título modesto ciertas familias habian invadido los sillones de la magistratura, y con harta frecuencia la independendencia de fortuna y la moralidad de costumbres, únicas condiciones que preocupaban entonces, eran las compañeras de un espíritu mediocre é imbuído de prevenciones. No quiera Dios que condenemos á un ostracismo, tan absurdo como injusto, ninguna clase de ciudadanos; todos deben ser admitidos á la participacion de los empleos, y todos tienen los mismos derechos. Por tanto, si es preciso elegir entre la capacidad y el nacimiento, declaramos que la capacidad tendria nuestra preferencia; pero semejante alternativa no existe. Aquellos á quienes se quiere favorecer, suprimiendo toda garantía, se presentarán frecuentemente en la liza con armas mejor templadas que sus adversarios. La fortuna y el nacimiento tienen ventajas naturales é inevitables: la fortuna da tiempo, libertad de espíritu y procura ordinariamente los beneficios de una instruccion superior. A un apellido ilustre, aun

cuando lo sea solo en el recinto de una provincia ó de una ciudad, le rodea siempre un prestigio del que la democracia misma no puede defenderse. Reglas severas de admision no podrian evitar alguna exclusion lamentable; pero tampoco permitirán influencias de familia ó de dinero, puestas en juego, en beneficio de las medianías perezosas ó de la ignorancia insolente. Que la capacidad sea, pues, el primer título de admision ya que no pueda ser el único. Hagamos concurrir en conjunto las garantías morales y las intelectuales. No sacrifiquemos la ciencia á las costumbres ni estas á la ciencia; y que nadie se admita al terrible empleo de administrar justicia, sino hace sus pruebas, no con la presentacion de un vano diploma, sino personales; no en un interrogatorio pasagero, sino en repetidos trabajos. No podemos nosotros tomar de Inglaterra el ejemplo, porque allí el pequeño número de jueces y la cuantía de los sueldos, permiten al gobierno disputar á la profesion de abogado sus miembros mas ilustres; pero la Alemania ha trazado el camino desde hace muchos años: los aspirantes á la carrera judicial, pasan sucesivamente de los exámenes teóricos, á la residencia y á las pruebas prácticas (1). No es este el lugar de entrar en detalles de ejecucion; el dia en que formalmente se desee, fácil será organizar el noviciado judicial sobre bases que satisfarán á la vez el voto de la opinion pública y los intereses sagrados de la justicia.

Si estos intereses ocupan el primer lugar, los que se confían fuera á los agentes diplomáticos y consulares, no merecen menos, aunque en una esfera distinta, que se encomienden á manos dignas y hábiles. Nuestros negocios exteriores están confiados á dos órdenes de agentes, entre los que los reglamentos y las costumbres establecen

(1) Véase un artículo interesantísimo sobre la enseñanza y el noviciado para las funciones públicas en Alemania, publicado por Eduardo Laboulaye, en el tomo XVIII de la *Revista de legislación y jurisprudencia*.

una separacion casi absoluta. El cuerpo diplomático y el cuerpo consular, organizados paralelamente, son, no obstante, enteramente distintos. En nuestra opinion, esta separacion debe cesar. Cuanto mas se aproximan las naciones con las alianzas comerciales é industriales, tanto mas la política se une estrechamente al comercio, y el comercio á su turno, en sus variados accidentes, se relaciona intimamente con la política. En este desarrollo de relaciones internacionales, no está permitido á un agente consular ignorar la historia de los tratados, asi como á un ministro político tampoco le está desconocer las cuestiones de aduanas y de aranceles. Preocupaciones de cuerpo rechazan esta asimilacion, pero es justa y necesaria: una vez admitida, simplificaría muchas dificultades, y permitiría sentar este ramo del servicio público sobre bases mas anchas.

En la actualidad, disposiciones diversas en un todo, reglan la admision en una y otra carrera. La de los consulados está organizada muy regularmente. Los aspirantes á cónsules ocupan la entrada, y su existencia, que se remonta á Luis XIV, está consagrada por el reglamento de 3 de marzo de 1781. Colocados despues de los cónsules, viven con ellos, asisten á sus actos, se inician en los conocimientos relativos á la administracion de los consulados, estudian las lenguas extranjeras, hacen los extractos de los negocios contenciosos sometidos á los cónsules, asi como de los juicios que se ofrecen; en fin, cada año sufren un exámen, y forman una memoria sobre un punto dado, designado por el ministro, al que se remiten estos trabajos.

Este sistema ofrece garantias efectivas. Es cierto que la severidad de los exámenes no está asegurada por la publicidad, que los candidatos son esclusivamente de eleccion del ministro, y que ningun concurso es voluntario; pero la franca ejecucion de los reglamentos satisfaria las necesidades mas imperiosas, y la capacidad de los agentes salidos del cuerpo de los vice-cónsules, ha respondido hasta ahora al objeto de la institucion. No puede, en buen sen-

tido, declararse insuficiente el noviciado del cuerpo consular, si se considera que la carrera diplomática, que tiene con él tan estrecha analogía, no posee ninguna institucion de esta clase. El reclutamiento se hace por la agregacion de un cierto número de personas á las oficinas del ministerio, ó á las embajadas; desgraciadamente su nombramiento es discrecional. Nada de exámen, nada de estudios obligatorios, nada de seguridad en el porvenir. La enseñanza indispensable á estos futuros diplomáticos, no se les da en ninguna escuela. Bajo el Imperio, Napoleon encargó al conde de Hauterive le propusiera los medios de satisfacer esta manifiesta necesidad; los acontecimientos políticos impidieron realizar este pensamiento. En 1830 Mr. de Polignac, con miras políticas mas bien que de utilidad pública, habia fundado para los negocios estrangeros una cátedra de derecho público y otra de instruccion diplomática, destinadas á 24 discípulos, entre los que, segun su celo y capacidad, debian elegirse los secretarios supernumerarios, plantel oficial del personal de las embajadas y legaciones: la revolucion de julio derribó este naciente establecimiento; despues, ningun otro se ha fundado, ninguna determinacion se ha adoptado, ni para formar, ni para instruir á los individuos capaces de seguir con éxito una carrera que exige cualidades y conocimientos tan especiales y numerosos (1).

Nuestras últimas observaciones se dirijen á la administracion departamental. Su acceso no se halla defendido contra las sorpresas de la ignorancia y de las medianias, y todos los puestos son accesibles á todas las ambiciones. Se

(1) En Bélgica, los jóvenes que se dedican á la carrera diplomática, están obligados á sufrir exámen. Tenemos á la vista el programa, y dudamos que nuestros jóvenes diplomáticos pudieran responder á él. Mas aun se exige en Prusia. Un exámen preliminar, cinco años de estudio, justificacion de esperiencia adquirida; en fin, un último exámen oral y por escrito, sobre la administracion interior, sobre el estado agrícola y comercial, y sobre los intereses mas esenciales al comercio de la Prusia: tales son los preliminares precisos de la admision en la carrera.

hace la entrada con el título de auxiliar en el Consejo de Estado, ó de agregado al ministerio del Interior, y por las funciones de consejero de prefectura, que desde algunos años han sido conferidas á título de noviciado; pero por razones de distinta naturaleza, estas diversas iniciaciones no llenan el objeto. Los auxiliares del Consejo de Estado, que debian sobre todo destinarse á los empleos de sub-prefectos, para ser promovidos en seguida á los de prefectos, son raramente llamados á ellos. Muchos, retenidos en Paris por el voto y el interes de una familia poderosa, poco alagados con el poder en alguna residencia oscura y distante, han rechazado plazas ofrecidas á su ambicion mas exigente; esta renuncia, que no debia tenerse en consideracion, han hecho acusar al cuerpo entero de elevar muy alto sus pretensiones, y los auxiliares no tienen ningun porvenir asegurado. Esta institucion, fundada por el Emperador y de la que han salido tantos hombres distinguidos, no es mas que un callejón sin salida que á nada conduce. La ley de 1849 contenia muchas disposiciones que tenian por objeto crear un porvenir á los auxiliares; no admitia mas que un pequeño número, y les reservaba una parte en los empleos de sub-prefectos y de relatores del Consejo con voto deliberativo. La nueva organizacion no ha reproducido esta disposicion, y al mismo tiempo que cesa de asegurar á los auxiliares esta salida, admite que serán nombrados por un tiempo definido, y ha elevado su número desde 24 á 40. Asi reúne todas las combinaciones, que como la esperiencia habia demostrado, pueden dificultar el ascenso de los auxiliares. Su nombramiento para los empleos de sub-prefectos, está cerrado desde luego por el establecimiento bastardo de los agregados al ministerio del Interior. Estos agregados tienen de menos la facultad de asistir á las discusiones instructivas del Consejo de Estado, y de mas la participacion en el trabajo de las oficinas; pero la mayor parte se presentan rara vez en ellas, y los jefes del servicio se prestan de mala voluntad á en-

señar á unos jóvenes que deben dejarles precisamente en el momento en que podrian utilizarlos. Con demasiada frecuencia el titulo de agregado no es mas que un favor nominal destinado á preparar otros mas positivos sin justificarlos. Para completar los estudios preparatorios, nulos ó insuficientes, los mas favorecidos son nombrados consejeros de prefectura con las funciones de secretario general, en las capitales de departamento donde estas funciones no forman un empleo distinto. Estos nombramientos son vituperables. Los Consejos de Prefectura, se ha visto precedentemente, que constituyen verdaderos tribunales, llamados con frecuencia á fallar sobre las mas graves cuestiones: es preciso en ellos, experiencia, madurez y una larga práctica. No es alli donde debe hacerse el aprendizaje administrativo. Con mas razon lo decimos de las funciones de secretario general, que consisten, sobre todo, en el conocimiento esacto de las tradiciones administrativas y locales, la costumbre del orden, el respeto inflexible á la regla, cualidades esenciales que no son el atributo ordinario de la juventud.

A todos los detalles en que acabamos de entrar, se agrega una observacion general que servirá de conclusion á lo que se ha dicho sobre el noviciado en los servicios públicos. Hemos visto al Estado abrir escuelas científicas para preparar los hombres que deben entrar en el ejército, en puentes y caminos, en minas, en instruccion pública. Las facultades de derecho, salvo las pruebas ultteriores cuya necesidad hemos señalado, instruyen los aspirantes á los empleos de la magistratura; mas los que pretenden el honor de representar al pais en el extranjero ó de administrarlo interiormente, ¿dónde pueden adquirir los conocimientos necesarios? Nosotros hemos elogiado los esfuerzos de las administraciones financieras para formar sugetos capaces; mas ¿dónde se enseña la teoria de las funciones que podrán algun dia ejercer; dónde recogeran fuera de los ejercicios prácticos á que se

les somete, las ideas generales, las nociones del conjunto, los conocimientos científicos que les guiarán en toda su carrera y les permitirán escapar al pesado yugo de la rutina? En vano buscaríamos fuentes donde pudiesen acudir.

La Francia ha ocupado siempre el primer rango en el mundo, por su superioridad literaria y científica. Nuestras antiguas universidades han conquistado una gloria cuyo recuerdo está todavía vivo, y su digna heredera, reconstruida por el Emperador, no ha sido inferior á sus antecesoras. La enseñanza pública se ha establecido en todas partes sobre bases amplias y fecundas; sin embargo, mientras que el Estado mantiene y propaga todos los conocimientos que tienen por objeto el bienestar individual ó los derechos privados de los ciudadanos, ha dejado siempre en el olvido y descuidado aquellas que abrazan los intereses generales de la sociedad. Prepara y forma los abogados y médicos; pero no se ocupa para nada de la creación de hombres públicos, de administradores, de diplomáticos, de hacendistas. Fuera de algunas cátedras de derecho administrativo creadas en estos últimos tiempos, y que, aunque encerradas en un círculo estrecho, han prestado grandes servicios, las ciencias políticas y sociales no se enseñan en Francia. La Alemania nos ha aventajado, pues allí muchos Estados rivalizan en celo por difundir estos conocimientos. Tiempo es ya de que la enseñanza se armonice con las instituciones políticas. Cuanto mas llamados son los ciudadanos á tomar parte en los negocios públicos, no solo en los empleos del Estado, sino en los consejos electivos, en los ayuntamientos, en el departamento y en las asambleas políticas, mas necesario es darles la ciencia que facilita el cumplimiento digno de estos nuevos deberes. No basta para ello aumentar el número de cátedras de nuestras facultades. No es un simple desarrollo de la enseñanza actual lo que se trata de constituir; sino una enseñanza especial con su tendencia propia y su carácter

particular (1). Nuevos profesores unidos á las facultades de derecho, no tardarian en adoptar una tendencia demasiado jurídica. A los hombres que consagran su vida al servicio público, es preciso inspirarles un sentimiento mas enérgico de los derechos sociales, menos pasion por el individuo, mas cuidado por los intereses del Estado. No quiera Dios que condenemos el estudio del derecho civil. Amamos y respetamos en el magistrado y el jurisconsulto ese generoso desinterés que se dirige siempre á socorrer al mas débil y que amolda la proteccion al poder del opresor; pero no queremos someter á la misma influencia los estudios que tienden hácia un fin enteramente distinto. Nuestra revolucion ha proclamado el principio de la division de poderes, ha declarado que la administracion y la justicia no deben encargarse á las mismas manos, y las ha separado de una manera absoluta. Este principio no será consagrado de un modo definitivo, sino cuando una enseñanza especial se dedique á ello y conduzca hacia sus fines respectivos á los que deben recorrer una ú otra carrera.

Una completa enseñanza de todas las ciencias que se refieren á los negocios públicos, es el punto de partida de una buena organizacion del personal de los empleados. Mientras no se constituya, todas las medidas que se tomen para consagrar los derechos del talento y procurar al Estado servidores inteligentes y capaces, serán ilusorias. En 1848 el gobierno provisional, para satisfacer esta necesidad, creó una escuela de administracion; pero semejante establecimiento, escelente en principio, no habia sido bastante estudiado. No se habia formado un juicio esacto ni del número de discípulos que habia de tener, ni de asegurarles un porvenir. El brillo de que se quiso rodear la nueva escuela encargando la enseñanza en parte á los

(1) No entra en nuestro plan discutir la organizacion de estas nuevas facultades, y las cátedras que deben componerlas. Semejante cuestion la ha tratado estensamente en un trabajo notable Mr. Laboulaye que ya hemos citado antes.

mismos hombres que se hallaban á la cabeza del gobierno, contribuyó á matarla. No pudo escapar á la animosidad que pesaba sobre un gobierno salido de la revolucion popular. Abandonada por la Asamblea constituyente, desapareció. Anhelamos porque este pensamiento se reproduzca, medite con cuidado y aplique con prudencia. Pueda el gobierno en presencia de una juventud activa, laboriosa, llena de generosa emulacion, comprender todo lo que ganaria colocándose en actitud de elegir en ella los hombres destinados para el servicio público, y para estender asi, por disposiciones sucesivas, á la diplomacia, á la administracion, á la hacienda, con los talentos propios á cada uno de estos ramos, el régimen de garantias que tiene establecido á la entrada de otras carreras.

CAPITULO III.

PROMOCION Á LOS EMPLEOS.—REGLAS DE LOS ASCENSOS.

Hasta aqui solo nos hemos ocupado de los empleos de inferior categoría, especie de prueba y de iniciacion, destinada con especialidad á los hombres jóvenes, nuevos, y en los que el celo y la vivacidad de su imaginacion suplen á la esperiencia. Por encima de estos empleos se encuentra la série de todos aquellos que forman el conjunto del servicio público, y que exigen otras cualidades: la madurez con la fuerza y los conocimientos, de los cuales algunos suponen, cuando menos, una inteligencia distinguida. Véamos los principios que deben reglar su distribucion.

A los empleados de un órden inferior en el ramo que sirven, es á quienes se dan la mayor parte de los destinos, sea en virtud de formales disposiciones, sea por la libre voluntad de los jefes, sea, en fin, por la influencia que ejercen naturalmente los servicios prestados y la aptitud acreditada en los grados inferiores. El asenso es el

derecho comun, es una regla tan conveniente como equitativa. Por su medio tiene el Estado servidores de experiencia; escita el celo de estos y sostiene la emulacion; mientras que por el porvenir que ofrece á los empleados, compensa hasta cierto punto lo exiguo de las remuneraciones.

El ascenso se obtiene de dos maneras; bien por antigüedad, ley fatal que confiere un derecho en virtud de la fecha en que se ingresó en el servicio, bien por escogitacion, feliz combinacion que concilia los derechos de los funcionarios con las necesidades públicas y, no atiende á los años de servicio, sino en cuanto van unidos al mérito.

En el ejército y la marina muchos empleos se confieren por antigüedad. Este privilegio se debia á una carrera, en la que no se entra libremente, y cuyos rigurosos deberes era justo hacer menos duros con la perspectiva de un seguro porvenir; pero se han puesto ciertos limites para corregir lo que tenia de ciego este modo de ascender. Los grados inferiores no son producto de la antigüedad. Esta tampoco confiere el grado de subteniente; se dan en su virtud los de teniente capitan y jefes de batallon ó de escuadron, por manera que empieza para los hombres, cuya aptitud se ha acreditado en virtud de una eleccion arbitraria anterior, y se detiene al llegar á los empleos que encierran una responsabilidad demasiado grande, para la que se necesitan la esperiencia y la práctica. Lo mismo sucede en ciertos servicios, en los que la antigüedad afecta únicamente al rango ó la clase; esto es, se limita á ser una circunstancia que aumenta el honor ó el sueldo del empleo sin afectar la eleccion. Asi se verifica en el tribunal de Cuentas, en el que la mitad de los empleos de refrendarios ó cancilleres de primera clase se atribuye á los mas antiguos titulares de segunda. En fin, en algunas administraciones, donde fondos disponibles se reparten entre los empleados inferiores y que la falta de créditos priva del sueldo legalmente asignado á sus empleos, las

colocaciones nuevas corresponden tambien de derecho á los mas antiguos, porque en este caso se trata menos de un favor que de una deuda, y el acreedor mas moderno debe pagarse el último. Fuera de estos privilegios señalados á la antigüedad, los ascensos son de eleccion. Esta es la norma del ejército mismo para todo aquello que no corresponde á la antigüedad; esta es tambien la de los demas servicios públicos. La eleccion obra sobre todos los eslabones de la cadena gerárquica, y se dirige por las luces de que se la rodea para ilustrarla.

Hemos hablado ya de la gerarquía, en sus relaciones con la constitucion de los servicios públicos. Relativamente al ascenso, la gerarquía se compone de grados y de clases, espresiones diversas que sirven para marcar los peldaños sucesivos de la escala. El grado designa con especialidad un título ó una funcion especial; la clase, un rango entre los que desempeñan esta funcion. Estas divisiones, multiplicadas algunas veces con esceso, proporcionan el medio de acordar con mas frecuencia recompensas, y de estimular asi el celo, teniéndole en constante actividad. Con muy pocas escepciones el ejército no reconoce mas que los grados. En los empleos de las administraciones centrales, los oficiales, sub-directores y directores se dividen en clases numerosas. Lo mismo sucede en las oficinas de Hacienda, donde existen empleos que cuentan hasta ocho clases. La categoría va unida algunas veces á la persona, casi siempre á la residencia ó empleo. Los ingenieros de puentes y caminos, los inspectores de bosques y otros funcionarios financieros, pueden á veces ascender de clase sin abandonar su destino. La misma circunstancia se ha concedido recientemente á los prefectos y sub-prefectos y á los consejeros de prefectura. Los directores de las administraciones de rentas no obtienen ascensos sino es cambiando de residencia, circunstancia por demas onerosa y que impide el que sugetos muy meritorios acepten un ascenso debido á sus largos servicios; obligacion

siempre lamentable, porque establece una movilidad perniciososa, y priva frecuentemente á un distrito ó departamento de un agente popular y apreciado que no tendria necesidad de alejarse si pudiera obtener, sin hacerlo, la recompensa de sus trabajos.

La mayor parte de los servicios llevan consigo funciones de naturaleza diversa y que siguen una gerarquía paralela: en la magistratura, el estrado y la sala de audiencia; en la universidad, el profesorado y la administracion; en Hacienda, la parte activa y la pasiva; casi por todas partes las oficinas de la administracion central y los empleos exteriores. Las necesidades del servicio y las conveniencias personales, pueden reclamar la traslacion de un brazo al otro. A esto se ha proveido por medio de la asimilacion de los grados, establecida por disposiciones terminantes ó por el uso. Semejantes asimilaciones faltan de todo punto, de un departamento ministerial á otro. En general cada administracion se muestra celosa de las posiciones que posee, pero la latitud que se deja á la eleccion, permite en los servicios que desempeñan prestar á las demas los que reclama el interes público.

En los puntos en que la administracion se halla bien organizada, la regla del ascenso es que no pueda hacerse ningun nombramiento á no recaer entre los empleados del grado ó clase inmediatamente inferior al destino vacante. Las leyes y los reglamentos lo prescriben asi en el ejército, en los puentes y caminos, en las minas, en los consulados, en las universidades y en las administraciones de rentas. Esta regla se aplica á la administracion central de la guerra, y se prescinde de ella en los demas ministerios. En Negocios extranjeros, Justicia, Cultos y Marina, una porcion únicamente de empleos intermedios, de oficiales principales, de sub-directores, se reserva al ascenso; para los empleos superiores no existe ninguna regla. En Guerra el modo de ascender está reglamentado hasta el empleo de jefe de oficina. En los depar-

tamentos del interior, de comercio, de instruccion pública, los empleos son accesibles á todos los funcionarios del departamento sin distincion. Los otros ministerios se han tomado una libertad sin limites. Todas las administraciones centrales se han limitado únicamente á tomar precauciones contra un ascenso demasiado rápido. Es preciso haber pasado un tiempo determinado en un grado ó una clase, para poder subir al grado ó la clase superior. Este plazo se ha fijado en dos años en todos los ministerios, excepto el del Interior é Instruccion pública, en los que no se exige mas que uno (1).

Todas estas prescripciones, aun las mas rígidas, dejan siempre una parte á la apreciacion del poder que debe nombrar. Para guiarle en esta delicada tarea, se han establecido varios procedimientos. En algunos ramos la capacidad de los empleados se somete á pruebas determinadas. Los inspectores generales, adjuntos de rentas, deben haber hecho dos visitas de inspeccion. Los empleados de contribuciones directas están obligados á ejecutar ciertos trabajos que utiliza la administracion central. Esta es la única obligacion que lleva el carácter de un exámen. El exámen no es una condicion del ascenso sino para algunos empleos, los menos elevados, y en los que los titulares ocupan una posicion casi de ensayo, como por ejemplo, en algunas administraciones de hacienda y en las oficinas de guerra. Este se suple por las relaciones periódicas que se piden á los jefes intermedios. Estas cuentas deben suministrarse en épocas determinadas por los directores, para las administraciones de rentas; por la secretaria general del ministerio, para las oficinas de justicia; por el director de cultos, para las de su direccion; por los jefes respectivos, para los del interior. En las de guerra los subdirectores, oficiales primeros, escribientes y peritos, tienen un libro ó registro en el que escriben diariamente el análisis sucinto de los negocios que han despa-

(1) Véase la nota pág. 159.

chado. Estos registros, visados por el jefe de la oficina, renovados anualmente y clasificados como un archivo, sirven de base á las propuestas de ascenso. En el ejército los nombramientos electivos se preparan por el escalafon. Cada año, los inspectores generales, recorren toda la Francia, visitan los cuerpos militares, se imponen de la conducta y del mérito de todos los oficiales, y forman los cuadros con arreglo á los cuales se hacen las promociones; nadie puede obtener un ascenso sino se halla inscrito allí. La eleccion queda limitada al círculo de hombres que han sido de antemano declarados dignos. Otros cuadros semejantes se hacen en el servicio activo de las aduanas, organizado al par que el ejército. Un ministro de Instruccion pública habia anunciado el proyecto de introducir en su departamento el cuadro de los ascensos. De otra manera se procede en la magistratura, pues los nombramientos los preparan las propuestas de los presidentes del tribunal de Apelacion. Siempre que ocurra una vacante, el primer presidente y el procurador general, deben dirigir al guardasellos una lista triple de candidatos. El ministro propone el nombramiento de aquel que le parece debe ser preferido, pero no está precisado á encerrarse en la lista propuesta. La presentacion de los jefes intermedios es la manera habitual en los diversos ramos de la administracion. Es natural que las personas que observan al empleado en su marcha diaria, testifiquen de su aptitud y de su derecho á la recompensa. Es bueno que la responsabilidad de cada uno sea asi encadenada, y cuanto mayor es el número de los que concurren á preparar los nombramientos, mas respetados son los derechos legítimos y rechazados los ataques de la intriga.

Tales son los medios diversos con que se ilustra la eleccion que confiere el ascenso; pero este no es solo el camino que conduce á los empleos. En el ejército, en puentes y caminos, minas, el profesorado y las administraciones de rentas, los diversos puestos son exclusiva-

mente afectos á los funcionarios que empezaron por los grados inferiores; en los otros ramos puede conferirse á cualquiera que llene las condiciones generales que no impliquen ni los servicios prestados ni la aptitud necesaria.

Fuera de las administraciones, compuestas de un gran número de empleados, y en las que ha podido constituirse una gerarquía, donde cada posición es un paso hácia la que le precede, hay destinos especiales que no ofrecen ni clases ni grados á los que les pertenecen. No se puede llegar á ellos ni por medio del noviciado ni del ascenso, y hay que suplir á esto con formalidades especiales. A esta categoría pertenecen en particular los siguientes servicios, que mencionaremos con especialidad en razon del gran número de los que de ellos dependen: 1.º los jueces de paz, magistratura especial, distinta de los tribunales de primera instancia y de los de Apelacion, y que no podria considerarse, como se ha propuesto alguna vez, como la entrada de la carrera judicial, sin perder su carácter propio, sin entregarla á una inestabilidad y á pensamientos ambiciosos que la desacreditarian. Se ha proveido á los empleos de jueces de paz, sobre la presentacion de los presidentes de tribunales y juzgados, presentacion que no por ello limita la eleccion. Los prefectos, dicese, han sido los llamados en los últimos años á tomar parte tambien en las propuestas para jueces de paz; pero aun cuando estos magistrados no sean estraños del todo á la administracion, el concurso de la justicia y de la policia en los nombramientos, tiende á alterar su carácter: 2.º los inspectores de pesos y medidas, funcion particular del todo, á la que no conduce ninguna otra, ni sirve de escalon para otros destinos: los nombramientos deben ser despues de un exámen al que se procede públicamente, siempre que hay necesidad de proveer una vacante; sin embargo, los inspectores, una vez nombrados, pueden cambiar de residencia y obtener por este medio cierto ascenso: 3.º los conservadores de las bibliotecas públicas: la carrera de

las letras es la preparacion mas conveniente á estos empleos; no se pone á estos nombramientos otra condicion que la de llevar el título de miembros de la universidad, el de literatos y de sabios conocidos por sus obras ó de discípulos de la escuela de geografia: 4.º, en fin, los profesores, sea en la universidad ó en otros establecimientos públicos. Las cátedras de las facultades de letras y de ciencias, podrian darse al ascenso. Un gran número de profesores de liceos, experimentados por el concurso de agregacion y por una enseñanza frecuentemente brillante, serian llamados con justicia, pero el método de nombrarlos, sin escluirlos, no les da preferencia alguna. La eleccion se hace entre cuatro candidatos, de los que dos son presentados por la facultad y dos por el Consejo académico. Las cátedras de derecho y de medicina han sido durante mucho tiempo dadas por oposicion, pero un decreto reciente encarga al Presidente de la República el proveerlas. Dudamos que el gobierno pueda felicitarse de esta conquista y que la enseñanza pública encuentre provecho en ella. Las cátedras de teología se proveen á presentacion de los obispos ó de las facultades y consistorios segun el culto. En cuanto á los empleos de la enseñanza en los establecimientos públicos, estraños á la universidad, se hacen los nombramientos tambien por presentacion. Las propuestas se confian generalmente á los Consejos superiores de estos establecimientos. Para el colegio de Francia, emanan de los mismos profesores y del Instituto. No hablaremos de una multitud de empleos fuera de toda categoria y que dependen de los diversos ministerios, tales como los de médicos, de arquitecto, de ecónomo ó conservador de los efectos de una administracion, de ensayador de la moneda, de director de ciertos establecimientos agrícolas ó de beneficencia, etc.; no podriamos bosquejar las disposiciones que les conciernen sin estender desmedidamente una nomenclatura demasiado larga ya, y estos casos escepcionales no podrian someterse á una regla comun.

Pero fuera del sistema general, se han dejado funciones numerosas é importantes que sufren esta situacion; queremos hablar de los empleados en las prefecturas y subprefecturas, y de algunas direcciones de rentas departamentales. Estos empleados se les considera como unidos esclusivamente al departamento donde sirven; se ha querido dejarles asi en una dependencia mas directa de jefe á quien obedecen, y se ha creido encontrar al mismo tiempo en esta combinacion un medio de economia. Estas ventajas son cuestionables, pero no lo son sus inconvenientes. En una administracion bien entendida, un jefe de servicio ejerce siempre una autoridad suficiente sobre sus inferiores, aun cuando no los nombre. Sus quejas se escuchan, y su derecho de censura se reconoce. Entre él y los que están colocados bajo sus órdenes, el ministro vacila rara vez, porque siente demasiado las necesidades del servicio y el interes de la subordinacion. Se puede encontrar la prueba en las administraciones donde la gerarquía abraza todos los grados y sujeta todos los agentes al jefe supremo. En cuanto á las razones de economia, no pueden existir á menos que los empleados que nos ocupan no estuviesen realmente peor pagados que los que lo son directamente por el Estado; pero véngales de donde quiera, su sueldo debe ser suficiente y proporcionado á sus trabajos y á su talento. La medida es la misma, bien que el ministro señale la cuota, bien que lo haga el prefecto. El Estado no debe asignarle una recompensa superior á su mérito, por que esto seria dilapidar; el departamento no debe acordarsela inferior, por que seria injusto, duro, y un mal cálculo administrativo. Asi, pues, las razones de gerarquía y de economia deben desecharse, y no obstante, ellas son las que han establecido un régimen por el cual se priva á una multitud de empleados laboriosos, de capacidad y esperiencia, de todo porvenir, condenándolos á languidecer toda su vida en una posicion oscura é ingrata, y colocándolos con relacion á los demas servido-

res del Estado en una condicion de humillante inferioridad. Este mal refluye sobre los negocios públicos. Los hombres que se sienten con fuerzas, se alejan de un servicio tan mal recompensado, y los que en ellos entran, solo llevan el abatimiento y la miseria. El jefe de servicio, prefecto ó director, no sabe frecuentemente cómo llenar las vacantes; y se ha visto quien no pudiendo reemplazar á un empleado de quien dependia todo el trabajo, ha tenido que decidirse á sufrir sus exigencias en vez de gozar mayor autoridad. Llamamos sobre esta parte de la administracion la atencion de los que quieren asegurar á todos los grados una recompensa para los servicios, y garantías á los funcionarios.

En resúmen, volviendo á los servicios generales, el ascenso es sobre todo lo que norma la promocion á los empleos. Su dominio se compone de todas las funciones que le están legal y esclusivamente asignadas, y de aquellas que le han consagrado la práctica y razones de justicia y conveniencia pública. Sin embargo, aun donde se admite, las reglas establecidas no son siempre las mejores, y podrian ocupar todavia un lugar mas estenso. Ademas deberia regir los destinos de que se le ha escludido. Esto es lo que procuraremos hacer patente.

La regla que debe presidir á la distribucion de los empleos ha sido proclamada desde muy antiguo. Los Estados generales decian ya: «es preciso proveer á los empleos y no á las personas.» La misma idea espresaba el Emperador, quien repetia frecuentemente: «es necesario buscar al hombre que convenga al destino, y no el destino que convenga al hombre.» Los funcionarios de todas categorías son servidores del Estado; el interes del servicio público es la consideracion suprema y esclusiva. Elegir el mas capaz, esto es, el mas sabio, si se requiere la ciencia; el mas firme, si la energia de carácter es necesaria; el mas vigoroso, si tiene que soportar fatigas; el mas discreto, si la imprudencia puede ofrecer peligro; dar á

cada colocacion el hombre que mejor le convenga, apropiar la edad, el carácter, las costumbres, el talento de cada uno á las necesidades del empleo; tal es el deber del que nombra, deber complejo, delicado y en cuyo buen cumplimiento no puede llegarse nunca á poner demasiada atencion para evitar las sorpresas, demasiada voluntad para desbaratar las intrigas, demasiado desinterés para resistir los ataques del parentesco y compadrazgo. ¿A qué principios se someterá el ejercicio de este poder? ¿Qué parte se reservará á la regla y qué otra al poder discrecional? Estas cuestiones no pueden desde luego resolverse en términos absolutos, y las soluciones mas contrarias se han propuesto para ellas. Los unos sostienen que el derecho de nombrar á los empleados debe abandonarse completamente al gobierno; lo erigen atributo necesario del poder ejecutivo, y lo proclaman como una de sus principales prerogativas. Los otros, por el contrario, quieren escluir de todo punto la arbitrariedad, someter todas las elecciones á una rigurosa disposicion, y crear en provecho de los funcionarios un derecho absoluto. Tan opuestas teorías nos parecen igualmente escesivas é inaplicables.

Pretender que el derecho de nombrar á los empleados públicos se ha asignado al jefe del Estado para estender su patronato, para ensanchar su influencia y su autoridad, es contradecir el espíritu de nuestra revolucion que rechaza los privilegios, escluye el favor y consagra los derechos del talento y de la capacidad. Esta opinion prevalece, tal vez con esceso, en las altas regiones del poder: se muestra cada dia en sus consecuencias mas lamentables, contribuye á que crezca de una manera desmedida el número de los empleos con gran detrimento del servicio y de los mismos funcionarios; pero tales abusos, lejos de justificarla son la reprobacion mas formal de ella, y todas las leyes, todos los actos del poder público que han restringido este derecho en los diversos destinos que hemos designado, prueban suficientemente que puede li-

mitarse sin violar las prerogativas del poder ejecutivo.

No es ciertamente en nombre de estas prerogativas en el que se pueden condenar las reglas destinadas á presidir la distribucion de los empleos, pero no es tampoco en nombre del derecho de los funcionarios en el que pueden defenderse. Los funcionarios no poseen derecho alguno fundado sobre su interés particular sino se liga este de una manera estrecha con el del público. El estado les debe su proteccion, su solicitud, pero debe ante todo velar por el servicio público, de que no son sino los instrumentos.

El problema consiste en conciliar en una justa medida la regla y la arbitrariedad, de tal forma, que lejos de destruirse se presten socorro mútuo; que la primera corrija á la segunda, y vice-versa. Pero los términos de la cuestion se modifican segun la importancia de los empleos y la naturaleza de los servicios. Procuremos indicar los principios mas generales de esta grave materia.

Ciertas funciones resisten por su naturaleza á todas las condiciones explícitas de aptitud, y el acceso debe ser enteramente libre. Estas funciones son las políticas, que se ligan á la marcha misma del gobierno. En el régimen parlamentario, el interés que los ministros tienen en no tomar por auxiliares políticos hombres desprovistos de talento ó faltos de influencia, ofrece obstáculos reales, y sin embargo ineficaces con frecuencia para evitar nombramientos abusivos. Este régimen desde luego ensanchaba demasiado el círculo de los agentes políticos, y por la movilidad que introducía en la direccion general de los negocios, sometía los funcionarios de esta gerarquía á una inestabilidad necesaria. Las nuevas instituciones políticas permitirán reducir mucho la lista de los empleos, que como investidos de este carácter, estan colocados fuera de las reglas ordinarias.

La regla no es mas que una garantía contra el abuso, y siempre un obstáculo; no debe ejercer su imperio en el caso en que el abuso es poco probable, y cuando el po-

der tiene necesidad de una gran latitud. Esta reflexion se aplica á las situaciones mas elevadas de la administracion. Las condiciones de aptitud deben ser, ó nulas, ó establecidas en términos muy generales, y existen dos razones para que sea asi. Desde luego la importancia del título es en si misma un obstáculo á las promociones que se fundasen solo en el favor: tales promociones son públicas, escitan vivamente la atencion, hieren todas las ambiciones rivales, con harta frecuencia tan envidiosas como soberbias, y la opinion pública se preocupa de ellas con ardimiento. En segundo lugar, es preciso, en los primeros rangos del servicio público, cualidades que no se adquieren con la rutina y simple práctica de los negocios: la estension de miras, la esactitud del golpe de vista, los conocimientos generales y profundos, el talento para conducir los hombres. No se podria en todos casos llenar estas condiciones con solo la eleccion gerárquica. Las funciones elevadas son las que exigen menos ciencia práctica. Es de interes para el Estado que los hombres eminentes que se han mostrado tales en los grandes trabajos, en las discusiones de los cuerpos políticos, en atencion á su inteligencia, puedan siempre ser llamados á dirigir los negocios públicos. Algunas veces se ha ensayado suplir á la gerarquía por categorias de funciones ó de situaciones, en las que deberian encerrarse los nombramientos. Este recurso tiene mas inconvenientes que ventajas: las categorias autorizan con mas frecuencia las malas elecciones que preparan las buenas; muy restringidas, atan las manos al gobierno; muy estensas, le dejan una amplitud mas grande que si dejara pesar sobre él una responsabilidad sin límites.

Despues de haber reseñado asi la parte de las necesidades políticas y de las peculiares á los primeros empleos, se puede mas cómodamente proclamar la regla en las funciones inferiores. Por punto general, cuanto mas se baja en la escala de los empleos, mas fácil y justo se hace con-

sagrar los derechos y circunscribir el territorio dejado á la arbitrariedad: en efecto, el número de los candidatos admisibles está en razon inversa de la importancia de las funciones. En los empleos subalternos, es necesario una aptitud especial, porque es preciso obrar mas bien que dirigir, y ejecutar mas que prescribir. El abuso podria desde luego introducirse mas fácilmente á favor del número de empleos que han de distribuirse y de la poca publicidad de los nombramientos. La constitucion del ejército nos suministra en este punto datos preciosos. Sin embargo, nosotros no haríamos de todo punto estensiva á otros servicios los derechos que esa constitucion acuerda á la antigüedad. Es necesario que los nombramientos sean siempre el resultado de una apreciacion inteligente é ilustrada. La regla debe consistir en la posesion de títulos ó de grados anteriores que establecen una presuncion de aptitud, y al mismo tiempo en la obligacion de verificar la aptitud real con medios determinados y propios para patentizarla de una manera esacta. Fuera de raras escepciones, todo nombramiento debe hacerse en la clase ó el grado inmediato inferior: este estímulo se debe á los funcionarios que han sabido hacerse lugar en la gerarquía, y los candidatos mas aptos se encuentran casi siempre en sus cargos. Toda infraccion de esta regla es una escepcion que necesita justificarse. En fin, entre los de un mismo grado la antigüedad debe preferirse en igualdad de circunstancias. Pero ¿cómo se hará constar el mérito? Esta es la cuestion mas esencial, de la que depende la buena composicion del personal público. Semejante demostracion debe hacerse con cuidado; resultar [de pruebas reiteradas, y poder ser en si misma co- tejada y acreditada; nada de esos informes tenebrosos que la envidia envenena, que el favor aduce, y que no son bastante sinceros para poderse alegar. Es verdad que vivimos en tiempos tan indiscretos, que ninguno puede contar con la reserva, en un tiempo de contemplaciones,

en que se teme crearse enemigos ; pero estas costumbres complacientes no deben ser estimuladas ; es preciso acostumbrar á los depositarios de la autoridad á soportar las cargas, asi como perciben las utilidades. Cuando se trata de hacer un nombramiento que unirá al Estado un servidor nuevo, y escluirá, tal vez, veinte concurrentes cuya aptitud es positiva, ninguna precauciones supérflua, ninguna prueba es demasiado minuciosa. Nada de exámenes; no todos los requieren, ni todos los candidatos están dispuestos para esta prueba, reservada á los que empiezan. El que ejerce una funcion sufre un exámen continuo, y basta llevar una sola nota esacta de sus trabajos, conservarla y señalar con precision el número y el valor de ellos; esto es tambien un estímulo perpétuo de emulacion en el trabajo cotidiano, y un medio cierto para poderlo apreciar cuando llega el momento de una promocion. Esta deberá ir precedida de la presentacion del jefe intermedio, apoyada en hechos precisos y circunstanciados, y el nombramiento, depues de tales precauciones, con dificultad podrá desconocer los servicios prestados y los derechos de la capacidad. Hé aqui las reglas que pueden admitirse sin contrariar ningun interes legítimo de la administracion. Puede que eliminen la tonteria en favor y la intriga sediciosa ; pero ¿quién estipula en nombre de la imbecilidad ó de la intriga? En los empleos que no pertenecen á la gerarquía de un servicio organizado, deben adoptarse otras disposiciones. Las propuestas de los consejos de los establecimientos, las del instituto para las funciones respecto de las que se encuentra en estado de apreciar los candidatos, ofrecen garantías satisfactorias. Nosotros las preferimos á las oposiciones, buenas para los jóvenes que aspiran á entrar en la carrera ; imperfectas y erróneas en los empleos que convienen á los hombres de mas edad, á hombres muchas veces célebres, y sin embargo poco dispuestos á jugar su reputacion en los azares de esta lucha espinosa , y es-

ponerse á perder en algunas horas el fruto de sus trabajos de toda la vida.

Tal es, á nuestro entender, la conducta general que la administracion debe imponerse en los nombramientos para los empleos intermedios: difiere poco de los procedimientos actualmente seguidos en muchos servicios públicos; pero aqui es donde se rechaza toda sujecion, donde se pretende que la arbitrariedad debe ser absoluta. Se coloca en este régimen escepcional la diplomacia, el orden judicial y la administracion departamental. ¿Es fundada semejante pretension? Vamos á examinarlo, y al mismo tiempo hablaremos de un cuerpo especial de la magistratura, con motivo del que se suscitan análogas cuestiones.

No hay una carrera que exija mas esperiencia, conocimientos generales y costumbres prácticas, que la diplomacia; pero no hay tampoco otra donde las condiciones de aptitud sean mas relativas, que afecte mas de cerca los intereses del Estado y la responsabilidad del gobierno, que reclame en fin mas confianza recíproca y comunidad de ideas entre el jefe y el agente, y mas simpatia en la obediencia y en el mando: no puede sometérsela á reglas estrechas. La antigüedad puede no ser de ninguna consideracion, y el talento mismo no basta á tal necesidad accidental. Añadamos que un personal muy limitado no dejaría siempre bastante latitud á elecciones concentradas en su rango, y que el reclutamiento del cuerpo diplomático no se ha rodeado, hasta hoy al menos, de precauciones propias para escluir la incapacidad. Con mucha frecuencia aquellos que lo componen, brillan mas por el nombre, la riqueza y la situacion social, que por el mérito y la inteligencia. Es preciso, pues, que fuera de la escala se puedan hacer todos los nombramientos reclamados por el interes del servicio. No desconocemos los abusos que han escitado justas quejas y llevado el desaliento á las clases inferiores; condenamos estos deplorables estravios, pero seria falta de sabiduría despojar al Estado de sus indispensa-

bles prerogativas porque hayan sido accidentalmente separadas de su objeto legítimo.

Ninguna de estas consideraciones se aplica á los nombramientos judiciales. La designacion puede hacerse en un círculo mas estenso; los candidatos capaces, son numerosos; las funciones que se les confieren, exigen ante todo, carácter é independencia, y no flexibilidad y destreza. Pero ¿cuál interes mas elevado que el de la buena composicion de la magistratura? En todas épocas ha escitado la solicitud de los órganos de la nacion y reclamado instituciones protectoras. Se puede decir de la regla en muchas cosas del gobierno, lo que Mad. Staël decia de la libertad: «ella es antigua, solo la arbitrariedad es nueva.» En 1336 los Estados generales congregados durante la cautividad del rey Juan, pedian que los oficios de justicia se diesen «con una buena y madura deliberacion, y que se proveyese á los empleos y no á las personas.» La Ordenanza de 14 de mayo de 1358 consagra este voto. En 1408 los destinos de presidente y otros funcionarios del Parlamento, fueron encomendados á la eleccion del mismo tribunal. Mas tarde, la eleccion directa fue suprimida, reemplazándola por una lista de presentacion formada por escrutinio. Ultimamente, despues del restablecimiento de la venalidad de los cargos, las Ordenanzas establecen que antes de la recepcion de los que hayan sido provistos se «informe acerca de su vida, sus costumbres y trato,» y que se proceda á un exámen, «no solo sobre la ley, sino tambien sobre la práctica, por medio de la suerte, abriendo al azar un libro por tres puntos al menos.» Si la informacion y el exámen no son satisfactorios se rechaza su admision. Tales fueron las precauciones adoptadas bajo el régimen absoluto, mucho mas formales que las que hoy dia se usan. La ley, en efecto, para todos los cargos de justicia no exige, como dejamos dicho ya, mas que un título de abogado y dos años de ejercicio de la profesion. Si los nombramientos se hacen generalmente por una pro-

puesta de los jefes del Tribunal de apelacion, esta propuesta, único medio de informe del poder que nombra, no se acata siempre. Los principales inconvenientes de las formas actuales provienen de la ausencia del noviciado judicial; si semejante preparacion para las funciones de la magistratura estuviese constituida sobre bases sólidas, allanaria las dificultades principales. Se puede notar, en efecto, que por todas partes donde existe el noviciado, se observan las reglas gerárquicas. Convendria tambien crear otros medios de hacer constar el mérito y los servicios de los magistrados de un órden inferior. Dependen demasiado de las impresiones favorables ó adversas de sus superiores, y el que haya tenido la desgracia de disgustarles, ve cerrarse ante él el camino de los ascensos. La multiplicidad de los empleos, los inconvenientes unidos á una movilidad demasiado grande, permiten dificilmente constituir una gerarquía regular y crear grados y clases por las que los aspirantes á los empleos superiores hayan sucesivamente de pasar. Por otra parte, la conveniencia, la necesidad misma de llamar á los abogados á la magistratura, á la que han prestado siempre grandes servicios, se opone á que los nombramientos sean atribuidos exclusivamente al ascenso. No obstante, bajo un régimen donde la principal garantia de los derechos privados, en ausencia de la responsabilidad política, debe estribar en el órden judicial; nada interesa tanto como la organizacion de la magistratura. Confiarla enteramente á la eleccion discrecional del gobierno, es esponerse á que se la reclute por miras ajenas á la justicia, y hacer del ascenso la recompensa, no del mérito y de la ciencia, sino de la complacencia y servil adhesion.

Los ministros, para emanciparse de toda regla, han pretendido que era necesario reservar al gobierno el derecho de nombrar para los destinos de prefecto y sub-prefecto, de jefe de oficina, de division y de director de las administraciones centrales, á los que mejor les pa-

rezcan. Estos empleos, es verdad, son de una especie particular y no pueden someterse á reglas tan estrechas como los financieros, ó de puentes y calzadas; no son puramente técnicos, y muchos se rozan con la política. Sin embargo, no encontramos un motivo plausible para no circunscribir la eleccion al círculo de funcionarios experimentados, é instruidos en funciones menos elevadas. ¿A qué categorías se agregarían las promociones hechas fuera de este círculo? Se ha visto en otras épocas, en momentos de crisis, cuando la eleccion gerárquica cedía el puesto á las necesidades políticas, lo que la administracion podia esperar de esto. Un sub-prefecto, un prefecto, un jefe de la administracion central, no se improvisan: ¡cuántos intereses confiados á su celo! ¡qué suma tan grande de conocimientos indispensables! La economia política y social, la estadística, el derecho público y administrativo, las tradicciones consagradas por el uso. Las elecciones mas felices se han hecho en la gerarquía, y si entre las que lo han sido fuera de ella, muchas no han comprometido el servicio público, ninguna ha hecho brillar cualidades que no se hubiesen podido encontrar, al menos en igual grado, en la categoria formada por la cadena administrativa. Estas categorias son numerosas, contienen talentos y capacidades de todo género, no habria nunca peligro, conformándose con ella, de no obtener para cada empleo un agente capaz, y para cada necesidad pública una satisfaccion completa.

Fuera de estos servicios generales, el modo de ingresar y de ascender del Tribunal de cuentas, reclama una atencion especial. Su primitiva constitucion llevaba el sello de los principios de orden y regularidad que reinaba bajo el Imperio. En caso de vacante de una plaza de Consejero supremo, debia hacerse una lista de seis Refrendarios distinguidos por su talento y su celo: el nombramiento no debia ser enteramente arbitrario. Los Refrendarios estaban divididos en dos clases; la anti-

güedad designaba por mitad la traslacion de la segunda á la primera; esta última regla era absoluta, y ha sido preciso respetarla; pero para el nombramiento de Refrendarios, de Consejeros supremos, no se ha exigido condicion alguna, y las elecciones han ocasionado mas de una vez vivas quejas. Nada seria mas fácil que arreglar estos nombramientos de manera que siempre se pudiera llevar al Tribunal mayor de cuentas y á los servicios financieros, magistrados muy hábiles y muy recomendables, por la esperanza de ver entre sus miembros un justo espíritu de emulacion. Este gran cuerpo ha recibido desde su creacion atribuciones muy elevadas, que le confieren una parte real en el gobierno, y que no permiten componerlo solo de simples calculistas, hábiles únicamente para comprobar guarismos, sino tambien de personajes políticos estraños á las cuestiones de contabilidad. En todas épocas el papel del Tribunal de cuentas ha sido considerable y se ha comprendido la necesidad de estimular con la esperanza del ascenso el celo de los rangos inferiores. La prueba la encontramos en las cartas-patentes de 18 de agosto de 1406, que tienen por objeto decidir que los oficiales primeros de la cámara de Cuentas serán llamados á llenar los cargos de consejeros supremos: apoyáanse estas cartas en el antiguo uso, segun el que, en caso de vacantes, los destinos de directores se daban á la propuesta de la Cámara á «aquellos que habian servido largos años y que sabian y conocian las necesidades; y por esto los demas oficiales de menos edad, considerando las dichas remuneraciones, se hallan mas animados para trabajar, aplicándose diligentes á su oficio, para llegar á obtener un grado que nadie puede alcanzar sin ser hábil en él y sino reúne una larga práctica de sus asuntos; consiguiéndose de este modo que las necesidades é intereses públicos se sirvan mejor.»

Tales son las reglas generales que rigen, ó que segun nosotros debian regir la composicion del personal

de los servicios públicos. Si consideramos los hechos, es preciso reconocer que la mayor parte de estos servicios están sometidos á disposiciones sábias y tutelares. Cuando se estudia de buena fé y sin espíritu de partido la administracion francesa, en sus detalles innumerables, se nota, á pesar de los abusos siempre crecidos pero inevitables, un espíritu de órden incontestable y un sistema de garantías que opone sólidos obstáculos á los excesos de la arbitrariedad. Las malas elecciones han introducido en las funciones públicas hombres que no merecian ó que merecian muy poco entrar en ellas; pero estos errores lamentables han sido mas escandalosos que crecidos. Esto no es una razon para querer retroceder, lo es mas bien para no condenar con severidad un régimen que ha dificultado lejos de autorizar tales desaciertos. Ya hemos indicado los medios propios para completarlo, que se reducen á cierto número de disposiciones sencillas, cuya ejecucion no es tan difícil como se supone. Tales disposiciones no nos parecen de naturaleza tal que puedan formularse en una ley. Semejante ley deberia abrazar muchas situaciones diversas; si queria ser rigurosa, para prevenir todos los abusos, embarazaria de una manera penosa ciertas funciones del servicio público; si admitia excepciones, para atender á todas las necesidades, abriria la puerta á los mismos abusos contra los que se encaminaba.

Con razon, pues, la ley de 5 de julio de 1850 se ha limitado á exigir reglamentos de administracion pública. Creemos haber indicado suficientemente el objeto general que deberian proponerse estos reglamentos, cuando el gobierno tenga á bien hacerlos. A la entrada de las carreras crear garantías aplicables á todos los servicios, y cuyo modelo se encuentra en muchas; dar una sancion duradera á las medidas adoptadas en las administraciones de Hacienda, coordinarlas, hacerlas uniformes, subordinar por todas partes la admision á una aptitud acreditada por un exámen, y dar la garantia de la residencia;

constituir un noviciado judicial; preparar los hombres para las delicadas funciones diplomáticas, para los austeros deberes de la administracion; organizar como punto de partida una enseñanza seria y profunda de las ciencias políticas, administrativas y financieras;—para la participacion de otros empleos acordar al ascenso todos los privilegios compatibles con el interes público; reservar á la política las posiciones que le son necesarias; á los talentos superiores los empleos asaz elevados para que la intriga no pueda alcanzarlos; combinar en proporcion conveniente los derechos de la antigüedad y los del talento; no dejar á la arbitrariedad en la diplomacia, en la magistratura, en la administracion mas que la parte rigurosamente necesaria; en una palabra, consagrar por donde quiera los privilegios de la capacidad, ley de un pais que ha destruido los cargos hereditarios y la venalidad de los empleos, y no dejar jamás sin recompensas los servicios prestados, primer título á la estimacion pública y á la confianza del Estado. Tales, segun nosotros, son los datos generales del problema.

Hemos dicho cómo se adquieren los empleos públicos; réstanos trazar los derechos y los deberes de los que los ocupan.

CAPITULO IV.

DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PARA CON EL ESTADO.

El acta de nombramiento, emanada de la autoridad competente, es el título del funcionario. Segun los empleos, la toma de posesion debe ir precedida de un juramento, de una recepcion oficial, ó de un depósito ó fianza. Cada una de estas formalidades tiene su utilidad propia. Nada es mas conveniente que ligar por el juramento, este lazo solemne del honor y la conciencia, al que debe ser revestido de una parte del poder público,

ó que le será delegado cerca de sus conciudadanos. Se exige el juramento en los empleos que confieren una autoridad directa y una accion sobre el público. Un magistrado debe prestarlo; su carácter se hace en cierto modo mas augusto. A un subalterno puede dispensársele, porque no es mas que un ausiliar inferior y frecuentemente desconocido. Bajo las instituciones que han precedido á la revolucion de 1848, despues de un cambio en el gobierno, todos los funcionarios, cualquiera que fuesen sus atribuciones, eran ordinariamente llamados á dar esta garantia de adhesion al nuevo poder: el juramento se hacia entonces esclusivamente político. Un decreto de 1.º de marzo de 1848 habia suprimido esta especie de juramento, pero se ha restablecido por la Constitucion de 1852. Dudosa es la utilidad de un juramento del que cada revolucion que triunfa exime á los que la han hecho, y no sin razon se ha dicho que el juramento político no era otra cosa que una humillacion impuesta por el vencedor al vencido.

Es útil, en gran número de casos, que una investidura oficial consagre al nuevo titular de un empleo; da importancia al que la recibe y atrae sobre él la atencion y el respeto. El aparato de la recepcion de ciertos funcionarios contribuye á realzarlos. La simplicidad de las costumbres no escluye en nada la dignidad de las situaciones. Asi es que los magistrados son reconocidos por su tribunal en audiencia solemne, los oficiales por sus cuerpos, los profesores de algunas facultades universitarias por sus colegas reunidos. Estas recepciones, no obstante, son de pura fórmula y nada añaden al derecho que resulta del acta de nombramiento; los cuerpos ó los agentes de que proceden, no tienen ninguna cualidad para comprobar la regularidad del título conferido ni para apreciar el mérito. Las ambiciones desdeñadas, las prevenciones personales, el espíritu de corporacion podian hacer este examen y el orden de los poderes se ha-

bria invertido si los actos del gobierno sufriesen tal comprobacion.

Todos los contadores, receptores generales ó particulares, perceptores, pagadores y cajeros, están sujetos á prestar, á título de fianza, una cantidad cuya suma es proporcional á la importancia de su empleo. Esta es una garantia material que sirve de complemento á las morales que exige una administracion prudente. El depósito de esta suma debe preceder al ingreso en las funciones.

Despues de estas formalidades preliminares, cuando hay necesidad de cumplirlas, el contrato que se celebra entre el Estado y el funcionario empieza á ejecutarse. Las condiciones de este contrato resultan de las leyes, de los reglamentos, de las costumbres. Todas, sin escepcion, descansan en el principio fundamental: las funciones se establecen no en interes de los que las ocupan, sino del público. De este principio se derivan los deberes cuyo cuadro vamos á ofrecer.

Todo empleo supone un oficio que cumplir. La ley no admite esas funciones parásitas que servian en otro tiempo para ocultar el favor bajo el manto del servicio público, y cuyos tranquilos poseedores, libres de todo cuidado, obtenian un título para recibir un salario. Las *sinecuras* son incompatibles con un regimen político que no tiene en cuenta mas que los servicios prestados y no admite ningun gasto sino aprovecha al Estado. No quiere decir esto que un observador curioso y práctico no pueda descubrir aun en las columnas del presupuesto, empleos sin atribucion real, ó cuya importancia ha sido elevada desmesuradamente con miras personales; pero las precauciones mismas empleadas para disimular estas irregularidades, deponen en favor de una regla que los abusos raros y misteriosos no podrian debilitar.

Asi como el empleo lleva la obligacion de un servicio, el título supone el empleo. Los nombres que sirven para designar los depositarios del poder, no son títulos nobi-

liarios que puedan darse para inflar la vanidad. Despues de 1830 se ha procurado hacer prevalecer este principio mucho tiempo desconocido. La ley sobre ascensos en el ejército, impide conferir grado alguno sin empleo. Sin embargo, en la magistratura se puede admitir que los que han ocupado un destino conserven el título honorífico cuando toman su retiro, recuerdo legítimo del pasado, recompensa justa de largos trabajos; pero esta autorizacion no puede aplicarse regularmente sino al nombre de la funcion que se ha ejercido antes.

El funcionario está obligado á cumplir en persona los deberes de su destino. Si puede, para ciertas necesidades accesorias y en algunas circunstancias tomar ayuda, no tiene el derecho de sustituirse en un tercero sin carácter público. La confianza del Estado que le nombró no es susceptible de delegacion. Los cobradores de rentas que tienen un verdadero banco, que se ven precisados algunas veces á ausentarse por mucho tiempo y están asegurados por cantidades inmensas en sus operaciones, tienen solo el derecho de tomar, para que les reemplace, un representante de su eleccion, pero aun este nombramiento está sometido al beneplácito del ministro. Fuera de esta escepcion necesaria, en caso de ausencia ó de impedimento, el funcionario es, si hay lugar, reemplazado por otros agentes creados en atencion á estos casos accidentales, bajo el nombre de suplentes, agregados, adjuntos, ó por colegas del mismo servicio designados al efecto. Estos reemplazos no pueden prolongarse mas allá de un tiempo muy limitado; sin embargo, se ha permitido á los profesores de facultades ó del colegio de Francia estar alejados de su cátedra indefinidamente sin perder su título; algunos por haber sido elevados á los primeros destinos de la nacion, otros por encontrarse en la edad del reposo despues de una larga enseñanza, se ha creido que sus nombres arrojaban aun cierto brillo sobre el sillón que habian ocupado, y que en cuanto á ellos mis-

mos, tenían á honra permanecer unidos á él; la regla comun (1) debia doblegarse ante esta noble y modesta ambicion.

Para estar mas ocupados en el cumplimiento de sus deberes mas próximos al servicio del público, los funcionarios deben residir en el lugar de su empleo. Evidente es la necesidad de la residencia y no necesita demostrarse; no obstante esto, semejante regla nose ha respetado siempre. Las quejas de los Estados generales y las Ordenanzas de nuestros reyes atestiguan su larga infraccion. Cuando los cargos públicos eran un don de la munificencia real, ó el objeto de un contrato que los trasmitia por dinero, era muy sencillo el que los titulares considerasen únicamente los privilegios ó los emolumentos, y que el interes de los administrados no les inspirase mas que una mediana solicitud. Hoy dia que la promocion á los empleos y los deberes que ellos imponen están sometidos á otros principios, la obligacion de la residencia se ha erigido en ley, y ninguna persona pensaria en sustraerse á ella.

No basta que el funcionario ejerza personalmente, y no abandone su puesto. Es preciso tambien que esté en él asiduo y constante. La asiduidad se evidencia de varias maneras, y en algunos servicios el cebo del interes basta á escitarla. En los cuerpos jurídicos, los magistrados tienen obligacion de inscribir su nombre en un registro llamado *registro de apunte*. La mitad del sueldo es distribuido en derechos de presencia, y perdido para los ausentes. Una porcion del sueldo de los consejeros ponentes del tribunal mayor de Cuentas, se reparte entre ellos con proporcion á sus trabajos. En las oficinas de administraciones centrales, la presencia de los

(1) «Caveatur expressè quod nullus doctor aut regens ponit legere per substitutum, nisi per duos menses duntaxat in anno; sitque causa probabilis et necessaria quam in presantia rectoris et collegie medis juramento affirmare teneatur.» (Statutus de la université d'Angers, avril 1410.)

empleados secundarios se justifica por una lista que debe signarse en una hora determinada. En los demas servicios la prueba de la asiduidad resulta virtualmente, ya del ejercicio de las funciones mismas, ya de ciertos actos cuya redaccion ó signatura implica ó demuestra la presencia del funcionario. La asiduidad tiene por complementos, la exactitud y la regularidad. No es fácil definir con minuciosidad las cualidades que constituyen el funcionario exacto y regular; solo pertenece á los reglamentos interiores reprobar ciertos hábitos de pereza ó disipacion. Con tal fin se encuentran en las antiguas Ordenanzas candorosas disposiciones que no han perdido toda su oportunidad. Una de ellas (1320) prohibia á los miembros del Parlamento «preguntar ó referir novedades ó sucesos de la época, y si alguno, añadía, quiere preguntar ó referir, lo podrá hacer despues del medio dia.» Una Ordenanza de 3 de agosto de 1388 prescribe á los oficiales del tribunal de Cuentas arreglar inmediatamente aquellas que se le confien, «porque ocurren diariamente tantas necesidades nuevas, que casi siempre se olvidan las antiguas.» Hoy los reglamentos de las administraciones centrales son los únicos que contienen disposiciones de esta clase. Las hay que prohíben las visitas de oficina á oficina, á no ser por asuntos del servicio; tomar su desayuno en el bufete á los empleados, entregarse á conversaciones particulares, leer, durante las horas de trabajo, los periódicos y los libros estraños al servicio de la administracion; prescripciones útiles, pero ineficaces, si los jefes no aseguran su ejecucion con una vigilancia continua. Ordinariamente se fija el tiempo que debe consagrarse á cada empleo segun su especie. Se determina, por ejemplo, el número y la duracion de las audiencias de los tribunales y juzgados, de las lecciones de los profesores, y las horas que los empleados deben pasar en el bufete. Todos estos mandatos se reasumen en la obligacion general de satisfacer á las necesidades del

servicio con la prontitud y puntualidad que el público tiene derecho á exigir, sin perjudicar por esto á los estudios accesorios y á la madurez del exámen en las funciones que no reclaman únicamente el cumplimiento material de ciertos actos.

Despues de 1830, y sobre todo despues de 1848, se ha visto desaparecer casi enteramente un abuso inconciliable con los deberes de exactitud, de asiduidad y aun de residencia que acabamos de enumerar: queremos hablar de la acumulacion, es decir, la reunion de muchos empleos en una persona. Con frecuencia una misma se hallaba investida de tres ó cuatro empleos, y á veces mas, destinos casi siempre demasiado pesados para no exigir cada uno un titular, y teniendo á veces tambien su residencia en puntos diferentes. La acumulacion no puede apoyarse en ninguna razon de peso; ¿por qué concentrar en uno solo las ventajas cuya naturaleza exige que se repartan entre muchos? ¡Bien pocos hombres tienen capacidad para abrazar al mismo tiempo trabajos multiplicados! Si la vasta inteligencia de Cuvier basta á ello, ¿cuántos talentos medianos sucumbirian! Hay desde luego pocos empleos que no reclamen una atencion exclusiva y sin participacion. Se buscó asi corregir la excesiva insignificancia de algunos sueldos; pero esto era sacrificar el servicio público á los intereses personales, y si los sueldos eran muy pequeños, el mal pedia un remedio mas directo. La acumulacion es rara en la actualidad. Muchas leyes la han prohibido en servicios determinados. Permítase únicamente en las carreras científicas y literarias, que han gozado siempre en este punto favores escepcionales en virtud de la especialidad de algunos estudios familiares á un pequeño número de hombres escogidos y de admirable facilidad, para llevar adelante trabajos análogos, que con frecuencia, lejos de escluirse, se prestan mútuo apoyo.

Por muy estrecha que sea la obligacion de asistir per-

sonalmente á los deberes del empleo , las circunstancias particulares pueden permitir derogarla, y el interes mismo del servicio da alguna vez un período necesario de reposo á los que han llevado el peso hasta entonces. Se ha atendido á esta necesidad por medio de vacaciones y licencias. Las vacaciones se acuerdan en los servicios que pueden sin perjuicio recibir una interrupcion momentánea, y que exigen siempre la aplicacion de una inteligencia libre y activa. A esta categoria pertenecen las corporaciones de la magistratura y la enseñanza. Durante las vacaciones, los trabajos ordinarios se suspenden ; algunos individuos, designados cada año por turno, quedan encargados en los cuerpos juridicos de la expedicion de los negocios mas urgentes. El uso de las vacaciones aprovecha al servicio público tanto como á los mismos funcionarios. Despues de algunas semanas de ocio se vuelve al trabajo con mas placer. El entendimiento, que tiene necesidad de cambiar de objeto, ha tomado nueva fuerza, y el tiempo perdido se repara bien pronto. Con dificultad se podria acordar vacaciones á otros servicios que á los que ya las tienen. Todos no experimentan esta necesidad, y suspender su marcha seria tan perjudicial al Estado como á los particulares. Por medio de las licencias se concilian las necesidades de la administracion con la comodidad de los empleados. Las licencias se acuerdan en los servicios que tienen vacaciones ; pero son muy raras y dificiles de obtener : se ha arreglado desde luego la duracion segun su número , y la época segun la urgencia de los trabajos que hay que ejecutar. En el ejército los oficiales reciben licencias para seis meses, durante la época en que los ejercicios militares están interrumpidos. En la Universidad, las licencias se conceden por un año á los profesores que, fatigados por una laboriosa enseñanza, ó con necesidad de seguir estudios científicos ó literarios, se ven precisados á suspender sus funciones. Los individuos del cuerpo diplomático y consular estan autorizados, despues de una

larga residencia en el extranjero , para venir á respirar el aire de la patria , y á iniciarse en el pensamiento del gobierno y las tendencias de la opinion pública. En los otros servicios las licencias son de ordinario muy cortas. Las administraciones de hacienda no las admiten por mas de tres meses, y aun este plazo es casi siempre escepcional. En general, cuando la licencia debe durar menos de un mes, ó es reclamada por una fuerza mayor, no lleva consigo privacion de sueldo. En los demas casos este se reduce á la mitad, y queda enteramente suprimido si la ausencia se prolonga mas allá del término señalado. El funcionario que abandona su puesto sin licencia, queda destituido. En la magistratura, no obstante la inamovilidad del título, el que se ausenta sin autorizacion un mes y no se presenta á la primera intimacion, se le declara dimisionario. Esta pena, á pesar de su rigor, está plenamente justificada. El Estado nada debe al que deserta de su puesto, y el contrato se rompe por la ausencia, que hace imposible su ejecucion.

Por manera que el funcionario debe desempeñar personalmente su empleo y tomar por punto de residencia el lugar donde esté situado, ser asíduo y puntual. Entre otros méritos mas generales y de un órden mas elevado, si se puede decir así, el servicio del Estado reclama tres cualidades principales: la probidad, la obediencia, la discrecion.

La probidad del funcionario no es únicamente el deber comun á todo hombre que vive en sociedad, de respetar la propiedad de otro, la observancia de las reglas cuyos violadores incurren en los rigores del Código penal; mas severa, consiste en no buscar en los empleos algunas ventajas privadas, en no usar jamás en interes propio el poder que ellas confieren, y en oponer una resistencia inflexible á toda influencia injusta; no hacer escepcion de personas, prestar á todos la misma atencion, débiles ó poderosos, amigos ó indiferentes, y no consul-

tar otra cosa que el bien del Estado y la ley, que es su expresion escrita (1). La probidad debe ser manifiesta é incontestable; de aqui la prohibicion de todo aquello que pueda dar lugar á suposiciones y esponer la conciencia. La magistratura misma, tan pura, tan religiosamente honrada, es objeto de semejantes interdicciones. El juez no puede comprar los bienes que se venden en la audiencia de su tribunal, y está obligado á inhibirse por recusacion siempre que sus relaciones con un litigante, señaladas por la ley con escrupulosidad suma, puedan poner en duda la imparcialidad de su sentencia. Disposiciones análogas se han establecido en otros ramos del servicio. Está prohibido á los cónsules, encargados de la proteccion y vigilancia de los intereses comerciales de sus conciudadanos, hacer por sí mismos, directa ni indirectamente el comercio, bajo pena de perder el empleo. Tambien se prohíbe esto mismo á los empleados en correos y contribuciones indirectas, que podrian hacer redundar en provecho de una concurrencia desleal los secretos y el poder de que son depositarios. En los servicios que obligan á demostrar y perseguir las infracciones, se procura colocar á los agentes fuera del seno de sus familias, porque no se quiere

(1) « No debe llevarse mas objeto en todo lo que se ejecuta que el interes general, ó al menos el bien del mayor número. El que no tiene amor al servicio de su pais y á sus conciudadanos, el que no se siente entusiasmado con la idea de hacer el bien, de ser útil á los demas, no ha nacido para el servicio público, y es indigno de llevar un título honroso. El interes personal es la ruina del servicio, el vicio mas imperdonable en un empleado del Estado. El interes personal no estriba únicamente en dejarse corromper, sino tambien en ceder á consideraciones personales que oscurecen la verdad. Un inferior que obra así hace traicion á sus deberes; un superior que lo autoriza ó tolera, la hace á sus juramentos. El que sirve al Estado debe hacer abstraccion de sí mismo. Ninguna consideracion particular, ningun negocio personal, ningun interes accesorio deben distraerlo de su ocupacion principal; ningun debate de autoridad, ninguna cuestion de ceremonial, deben desviarle de su objeto esencial, que es hacer el bien. Bajo cualquier forma que se le presenten los negocios, *bien ó mal arreglados*, debe ser igual para un hombre razonable.» (Carta de José II escrita en 1783 al jefe del personal del Estado.)

que el deber del funcionario tenga nunca que luchar con el afecto de los parientes. Todo se ha coordinado de manera que la delicadeza no esté espuesta á sucumbir, y para que ninguna duda injuriosa recaiga sobre el hombre público. Estas precauciones no pueden ser nunca exageradas. Ninguna corrupcion es mas detestable que la de los delegados del Estado: deshonra el poder, altera las costumbres públicas, y vuelve contra los intereses privados las fuerzas creadas para protegerlos. Nuestras leyes le han reservado castigos escepcionales, pero un poder sabio y previsor del mal, se cuida mucho de tener que castigar, y desgraciada la administracion que solo hallase su salvaguardia en la represion de las leyes. Nos felicitamos de poder decir que en Francia la probidad reina en las regiones del poder; se ignoran en ellas las costumbres venales que desacreditan á tantas administraciones estrangeras. Si los tribunales han condenado criminales descarriados, estos procesos prueban que los delitos son raros y que el gobierno no procura de ningun modo dejarlos impunes. En los empleos subalternos, á pesar de lo módico de los sueldos, los agentes son honrados, y se manifestarian sordos á proposiciones corruptoras. Lejos de nosotros la idea de acusar á los que ocupan posiciones mas elevadas; pero no podemos menos de notar que en su gerarquía es donde se han mostrado los escándalos, muy raros por fortuna.

Respetar las leyes de la probidad, es deber de todos; obedecer es mas bien la ley del funcionario. La obediencia gerárgica es una condicion esencial de la regularidad y de la buena constitucion del poder; pero se modifica con la naturaleza del destino y el carácter de las órdenes. El magistrado no se inspira mas que de su conciencia; se le puede exigir la exactitud, pero el juicio nunca. Al militar se le impone en todos los casos una obediencia absoluta y completa. Tal es la ley de la disciplina: las bayonetas no razonan. Entre el magistrado que juzga y el

militar que ejecuta, los demas funcionarios están sujetos á una subordinacion mas ó menos estrecha, segun las circunstancias. En todo caso, el derecho de representacion ó de advertencia, les está concedido: ejercido con circunspeccion y respeto, ilustra la administracion sin embarazarla. Jamás el deber del agente debe ser violar la ley. Sus disposiciones ¿no son órdenes por sí mismas, y su autoridad muy superior á la del poder ejecutivo? ¿por qué le habian de estar subordinadas (1)?

La discrecion es una de las cualidades mas esenciales del funcionario público. El magistrado no puede revelar las opiniones que se han manifestado en las deliberaciones: en otros tiempos, la infraccion de esta regla era castigada con la destitucion y multas considerables. El diplomático posee secretos que encierran la paz ó la guerra; el militar recibe órdenes que divulgándolas comprometeria la salvacion del ejército. Sin llegar á recurrir á estos extraordinarios ejemplos, no hay un solo ramo del servicio público en el que los agentes no esten obligados á esta discrecion. Las órdenes dadas por los jefes, asi como las comunicaciones hechas por los inferiores, los informes sobre el personal, los registros disciplinarios, las informaciones sobre el estado del servicio, los negocios mismos que interesan á los particulares y que son resueltos por la administracion, todo exige el secreto. Sin él, nada de confianza ni de seguridad, todos temerian comprometerse. El servicio seria detenido por mil resistencias; las mejores medidas se combatirian por aquellos á quienes perjudicasen, y que, advertidos de antemano, harian jugar todos sus recursos de intriga. La autoridad perderia su independencia, y por lo mismo su fuerza.

(1) Véase el capitulo de *la accion administrativa*.

CAPITULO V.

DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PARA CON EL PÚBLICO.—ENTRE SI.—EN LA VIDA PRIVADA.—DISCIPLINA.

Hasta aqui el funcionario ha sido considerado en sus deberes mas generales para con el Estado, y si á nosotros nos es permitido decirlo asi, en los principios de moral que le son propios. Sigámosle entretanto en sus relaciones con el público, cuando este tiene directamente negocios con él; en sus relaciones con los demas órdenes de funciones, y en fin, en la vida privada.

Hay circunstancias numerosas en que se establece un contacto inmediato entre los ciudadanos y los agentes de la autoridad. La percepcion de las rentas públicas, la policia, los servicios de que el Estado se ha reservado el monopolio, ofrecen las ocasiones mas frecuentes; obligaciones especiales, son la consecuencia de esto. Se trata de pagar el impuesto, los agentes deben atemperar las exigencias de la ley, dando toda la comodidad posible y que no comprometa su responsabilidad. Se trata de la ejecucion de medidas que interesan al órden y á la seguridad, deben ser firmes, pero equitativos y conciliadores. Se trata de servicios, que dirige la administracion; no deben perder nunca de vista que sino reciben su sueldo del particular que se dirige á ellos, el público es quien les paga y al que están encargados de servir. Se vé con frecuencia que la echan de personajes, porque tienen la honra de pertenecer al Estado, y que adolecen de falta de celo y exactitud hácia el público, porque no dependen de él directamente. Las instrucciones de sus jefes, los hábitos de una buena educacion, deberian al menos darles los modales corteses y complacientes que el aguijon de la concurrencia inspira á los agentes de las industrias libres. Muchos gobiernos extranjeros nos ofrecen bajo este aspecto modelos que no deben desdeñarse. En Ingla-

terra, en Prusia, en Rusia, los empleados de las administraciones públicas son demasiado cortesés. Esta cuestion merece ser atendida por el gobierno. Los ciudadanos tienen derecho á que se les trate con deferencia. Hay muchos que están dispuestos á juzgar el gobierno por la conducta de sus agentes, y mas de una resistencia no ha tenido otra causa que la groseria del oficial público encargado de velar por la ejecucion de la ley.

A este órden de deberes se refiere el traje oficial que muchas categorias de funcionarios están obligados á llevar. Respecto de unos, el uniforme tiene por objeto inspirar respeto al público, y aun tambien imponerselo mutuamente á unos hombres en los que debe reinar el sentimiento de las conveniencias reciprocas. Por esta causa, los magistrados visten la toga ordinariamente, hasta en sus reuniones interiores. Respecto de otros, el traje tiene por objeto inspirar confianza á los ciudadanos, y designarles por una señal aparente el agente de la fuerza pública que tiene derecho de llamarles á la observancia de la ley, y contra los que á su vez tienen derecho tambien á quejarse y reclamar el castigo si abusa de su autoridad. En estos limites, el traje no es una decoracion vana, y contribuye á mantener el órden y la consideracion, debidos á los poderes constituidos por la ley. Mas debe ser sencillo y grave; cuando se le sobrecarga de bordados y de ornamentos, cuando se le dá á funcionarios para quienes no es mas que un vano atavío, se corre el riesgo de hacer creer que hay necesidad de esconder la nulidad del personage bajo los dorados del vestido.

Las relaciones de los funcionarios entre sí, están sometidas á reglas simples y claras. En el mismo servicio, estas relaciones se determinan por el órden gerárquico, y en igualdad de clase y de grado por la antigüedad. El inferior debe ceder el paso á su superior, y el último nombrado, á aquel que le ha precedido en la carrera, á menos que una voluntad competente no haya decidido otra co-

sa. Cada servicio es independiente de los demas. En los casos en que los funcionarios de diversos órdenes deben encontrarse reunidos juntos, por ejemplo, en las ceremonias públicas, su situacion respectiva está determinada por el orden de preferencia. Los decretos imperiales arreglan este orden, y se ejecutan todavia, aun cuando no estén en armonia con el espíritu de nuestras actuales instituciones. Se esperimentaria algun embarazo en coordinar disposiciones nuevas sobre asuntos que escitan la susceptibilidad y ponen en alarma el amor propio. Esta materia no escita en todas partes un interes igual á su importancia. El reglamento de precedencias no es lo mismo que el traje, una cosa de pura etiqueta, y puede influir en el juego regular de los poderes; y la clasificacion de los empleos, aunque ofrezca alguna dificultad, tiene la ventaja de asignar á cada uno su valor relativo, y puede algunas veces servir para compensar la inferioridad del sueldo con la mayor categoria. Conviene, en todo caso, prevenir las colisiones y rivalidades que llevan la discordia á los rangos; no importa menos, en vista de un interes opuesto, el impedir toda correspondencia, todo concierto por cuyo medio los empleados pudieran ligarse con un objeto cualquiera. Una coalicion de los depositarios de la fuerza ó del poderío del Estado, seria un peligro público. Las leyes han provisto á esta especie de conspiracion, en todos tiempos, y la han castigado con severas penas.

Cualquiera que sea el respeto de nuestras leyes para la vida privada, respecto de los funcionarios no puede establecerse la misma inviolabilidad. Su asociacion con el poder público, establece entre ellos y este una solidaridad moral, de donde resultan deberes que se estienden mas allá del círculo de sus funciones. La administracion tiene derecho á exigir de sus agentes mas subalternos una conducta honesta, que se abstengan de costumbres viciosas y que no tengan hábitos «disolutos,» segun la expresion de las antiguas Ordenanzas. El buen servicio de

un empleado depende mas de lo que es presumible, de su vida privada. Respecto de los funcionarios de un órden mas elevado, el profesor no mereceria ciertamente instruir la juventud, si la pervirtiese por el escándalo de sus costumbres; el magistrado no seria mas digno de ejercer el sacerdocio de la justicia, si en sus relaciones privadas era desleal y poco delicado. En ciertos casos, la seguridad de los intereses confiados al funcionario, se liga con sus negocios domésticos. No se podria entregar el manejo de los caudales públicos al tesorero cuya fortuna estuviese mal administrada, cuyos gastos escediesen á sus rentas ó cuya pasion por el juego le espusiera á arruinarse. En otras ocasiones los reglamentos llevaban mas allá sus pesquisas. Estaba prohibido á los cónsules, por ejemplo, contraer matrimonio sin el beneplácito del Rey. En la actualidad aun, los empleados en el servicio activo de las contribuciones indirectas, están obligados, luego que se casan, á informar á sus jefes; la administracion examina si la alianza es conveniente y si el empleado puede ser sostenido en su residencia. Los oficiales del ejército no pueden casarse sin permiso del ministro de la Guerra. Estas precauciones se esplican. El matrimonio modifica profundamente la situacion de los que lo contraen; puede influir sobre los medios de subsistencia, por los recursos que á él se aporten y por las cargas que lleva consigo, y sobre su consideracion social por las circunstancias de la nueva familia que proporciona.

No dejaremos al funcionario, considerado fuera de sus funciones propiamente dichas, sin seguirle en el terreno de la política, donde es llamado frecuentemente por nuestras costumbres y nuestra Constitucion. Su libertad ¿es completa? ¿pesan sobre él deberes especiales? Esto es lo que debemos examinar.

El funcionario no puede ponerse en abierta hostilidad con el régimen político consagrado por la Constitucion; esto seria violar sus mas sagrados juramentos; ningun go-

bierno puede admitir como intermediarios entre los ciudadanos y él á los hombres que no lo reconocen. Sobre estos principios todos los partidos están de acuerdo; cada cual, á su turno, haciendo ó promoviendo las destituciones, llega á la misma conclusion. La seguridad del Estado, asi como el honor de los individuos, le están unidos. Sin embargo, esta doctrina no puede aplicarse mas que á las manifestaciones exteriores. Buscar los sentimientos que el funcionario tiene encerrados en el fondo de su corazon, seria una odiosa pesquisa; y armarse para castigarla, una medida tiránica. Si los gobiernos apasionados se han atrevido á hacerlo algunas veces, la conciencia de los hombres de bien ha protestado contra semejantes violencias.

Pero se puede disentir en cuestiones menos esenciales. Partidos numerosos se forman entre los hombres mismos afiliados á la forma del gobierno. Los unos colocan en primera linea las dulzuras de la paz, los otros la dignidad del pais. Mil cuestiones se agitan: ¿la enseñanza pública será civil ó religiosa? ¿cuál será el sistema de los impuestos? ¿qué alianzas son preferibles para la nacion? Se discute, se escribe, esto constituye la vida moral de un pais: ¡dichoso aquel donde no perece bajo la opresion mortal de los intereses privados! ¡dichoso aquel en donde las leyes no condenan á los ciudadanos al silencio, y donde una oposicion concienzuda no tiene que temer el espionage y la delacion! Bajo un régimen que reconoce esta libertad, ¿los funcionarios estarán obligados á unirse al sistema del gobierno y servirle de apoyo? ¿podrán tomar sitio entre la oposicion? Tal es la cuestion que divide las opiniones.

Hay una escuela política, á cuyos ojos el funcionario, humilde vasallo, pertenece en cuerpo y alma al gobierno. Es en cierto modo un hombre íntimamente unido á él. Se le obliga á mezclarse en las elecciones para sostener los candidatos que sus jefes le recomiendan, y deben asegurar el

resultado. No se sostienen ni proclaman todas estas máximas; pero ellas forman el fondo de sus doctrinas, y muchas han sido profesadas con descaro y puestas en práctica.

Si el funcionario se identifica hasta este punto con los que gobiernan, la dependencia que se quiere hacer pesar sobre él está justificada. Pero no es esta su condicion; no es el hombre de nadie, es el servidor del Estado. Cuando la administracion se encarga de proveer á los empleos, ¿es para hacer criaturas suyas? De ningun modo. La ley ha creido que la administracion estaba colocada en mejores condiciones, para hacer la eleccion de los hombres mas capaces y propios para cada empleo. Bajo un régimen bien constituido, los empleos se dan á la capacidad, á trabajos probados y no á las afecciones políticas. Puedan los que los ocupan, escepto el caso en que el carácter del empleo sea puramente político, tener una opinion. Sobre todo que no se les haga intervenir para nada en las elecciones. La libertad pública correria grandes peligros el dia en que se admitiese el principio de que todos los servidores del Estado están al servicio del gobierno en estos momentos solemnes: por ejemplo, si todos los jueces de paz en sus cantones, los cobradores en las municipalidades, pudiesen usar de la influencia que ejercen por sus funciones para gravitar sobre los electores. Por otra parte, el pais no veria ya en los funcionarios, en lugar de representantes imparciales del poder público, sino corredores de votos, saltimbanquis despreciables que desertaban del puesto donde la ley les habia colocado para convertirse en agentes de intrigas. Cuanto mas audaz fuera el gobierno, mayor seria el peligro. Uno de estos escollos es tan temible como el otro. La consideracion al poder pereceria con la sinceridad en las elecciones.

Hay diversas situaciones en que el empleado desempeña un papel político. Bajo la última monarquia, podia ser Par ó Diputado. La incompatibilidad sancionada hoy por las leyes electorales entre los destinos públicos y el

cargo de diputado, ha puesto término á los conflictos que engendraba el doble título de funcionario y de miembro del Parlamento, y nada tenemos que decir en este punto; pero el funcionario puede ser publicista, y es elector. Examinemos sus deberes en semejantes situaciones.

El empleado no está despojado del derecho de escribir y de publicar sus ideas; pero solo el ciudadano debe tener la pluma, nunca el hombre público. De esta regla se desprenden muchas consecuencias: en primer lugar, en las publicaciones impresas, mas aun que en las simples comunicaciones vverales, se necesita una discrecion absoluta; en segundo lugar, no está permitido al funcionario entablar una polémica sobre las cuestiones que atañen á su servicio: la anarquia entraria en la administracion si un subordinado pudiese apelar á la opinion pública de las medidas tomadas ó preparadas por sus gefes; el gobierno no puede permitir que sus deliberaciones interiores se divulguen, que las cuestiones que se suscitan diariamente en el seno del servicio público, salgan de esta region serena y tranquila al terreno ardiente de la política. En fin, el funcionario que sustituyendo la injuria á la polémica ultrajase á sus jefes, cuyo carácter y persona debe respetar, incurriria en una justa censura.

Los deberes del funcionario en los colegios electorales, son fáciles de trazar. La ley ha consagrado el principio del secreto en la votacion como una garantia de la libertad política, y este principio debe poner al funcionario al abrigo de toda pesquisa. Aun con la publicidad de votos, deberia gozar de igual inviolabilidad. El gobierno no tiene derecho á coartar la libertad del empleado elector. Esto seria atentar á la libertad pública y cometer un abuso de poder. El funcionario no debe obediencia á sus jefes sino en aquellas órdenes dictadas para el cumplimiento de sus funciones; como elector, se inspira de su conciencia y usa de un derecho, mas aun, llena un deber. Sin embargo, para impedir que se confunda en él el elector y

el funcionario, debe mantener separados estos dos títulos. No debe hacer servir la autoridad de que está revestido al triunfo del candidato de su eleccion, apoyado ó no por el gobierno. Esta graduacion es delicada, convenimos en ello, y es difícil algunas veces establecer una separacion absoluta entre los actos de un mismo hombre, investido de este doble carácter. A las costumbres políticas pertenece poner los límites indicados por la conveniencia y por el interés público.

Aquellos que quieren defender los funcionarios contra las reacciones políticas, oponen el ejemplo de los gobiernos libres, en los que no existen tales garantías; pero toda comparacion es defectuosa en esta materia. Las diferencias esenciales en la naturaleza de los empleos, en la condicion de los funcionarios, en su número, en el sistema administrativo, en las relaciones de las asambleas políticas con el poder ejecutivo, no permiten invocar las costumbres de un país en otro. Nosotros limitamos nuestros argumentos al régimen particular de la Francia. Los empleos aquí constituyen para aquellos que los ocupan una profesion ordinariamente adquirida por numerosos trabajos, y frecuentemente tambien por el costoso sacrificio de largos estudios. No se llega con ellos á la opulencia, y apenas el salario de cada día basta á cubrir las necesidades. La medianía de los patrimonios permite á bien pocos empleados pasar sin su empleo. No entreguemos á un poder violento esta fácil presa. Los funcionarios bajo el régimen de la centralizacion, forman una clase tan numerosa como importante; la estimacion de que disfrutan interesa al honor del gobierno. Pero ¿qué lugar ocuparán en la opinion del pueblo, atacados de una especie de ilotismo político, obligados sin cesar á elegir entre sus convicciones y la suerte de sus familias, y sospechosos de hacer traicion á su conciencia para salvar su colocacion? Nosotros pedimos para ellos la libertad comun; sin embargo, no deben olvidar la reserva que les imponen los lazos que los unen

al poder. Si se pusieran á la cabeza de las cábalas que se forman en las elecciones, faltarían á las consideraciones mas vulgares, y el gobierno que les demostrase su desaprobacion, no podría ser acusado de haber violado un derecho.

Las diversas obligaciones, cuyo análisis acabamos de presentar, tienen por sancion, en el orden moral el sentimiento del deber, y en el orden disciplinario, las penas administrativas.

El amor del deber es la primera virtud del hombre público, virtud fecunda y que vivifica la letra muerta de los reglamentos. Si se extinguiera, la accion del poder supremo languideceria frecuentemente vana é ineficaz, y el funcionario solo seria un agente despreciable, servil ejecutor de una consigna, sin obedecer mas que al interes ó á la fuerza, y despreciando toda obligacion que pudiese eludir con impunidad. El servicio público reclama sentimientos mas nobles. Es preciso que el funcionario sepa ver en el Estado que le emplea, no un ser abstracto cuyas órdenes puede sin peligro desobedecer, sino el mas digno señor de escitar su celo, y el mas sensible en realidad á los obsequios hechos en su servicio. Estos sentimientos animan á aquellos que han obtenido por el trabajo las funciones de que están investidos. Las aprecian en proporcion á los esfuerzos que les han costado. Al contrario, si se han elevado por medio del favor, desdeñan las obligaciones de su empleo, como esos hombres á quienes la casualidad ha enriquecido, y que arrojan al viento una fortuna fácilmente adquirida. Los favoritos á quienes el *nepotismo* ó pandillaje ha favorecido, se distinguen entre los que se burlan del deber: dignos sucesores de los antiguos cortesanos, elevados por otros caprichos, y que originaban las quejas continuas de los Estados generales. Las funciones bien adquiridas son las que mejor se desempeñan. Asi es como un régimen regular da sus frutos, y como por una dichosa necesidad el interes del servicio se liga

siempre con el respeto de los derechos y la recompensa otorgada al trabajo.

Desgraciadamente la ley moral no siempre ejerce su imperio. El servicio sufre, la regla es desconocida; la represion viene á ser necesaria, y se confia al poder disciplinario. Toda obligacion necesita una sancion, y el funcionario, por los deberes que le son propios, depende de una jurisdiccion especial y obedece á un código particular. Las formas y las atribuciones del poder disciplinario están en relacion con la naturaleza de las infracciones y de los empleos. La misma falta puede ser apreciada de distinto modo segun su gravedad relativa. Asi es que los reglamentos reclaman con mas especialidad, del magistrado que guarde intacta la dignidad de su carácter, del militar que respete las leyes de la disciplina, del recaudador que vele religiosamente la caja. Bajo diversos nombres, los castigos disciplinarios varian poco entre sí. Unos son puramente morales: consisten en prevenciones, advertencias, censuras y apercibimientos. Otros afectan al Estado, ó los emolumentos de los funcionarios: segun que el empleo lo permite, el culpable es privado de gratificaciones, postergado en los ascensos, condenado á descender de clase ó de grado, suspendido con pérdida del sueldo, destituido. Muchos decretos someten tambien á la pena de arresto por faltas ligeras á ciertos empleados; por ejemplo, los de puentes y calzadas, y los de la Universidad. Esta pena está hoy reservada únicamente al ejército.—Hay funciones en las que se goza de garantias especiales en cuanto al ejercicio de la jurisdiccion disciplinaria, particularmente en los casos mas graves. En las administraciones centrales y en los servicios financieros y administrativos, las prevenciones ó apercibimientos son generalmente impuestos por los jefes intermedios, y la suspension ó destitucion por el ministro, únicamente despues de haber oido al empleado. El oficial no puede suspenderse ni recibir su retiro sino por la decision del jefe del Estado, en virtud del relato del mi-

nistro de la Guerra , despues del informe de un consejo sumario ; su destitucion no puede pronunciarse sino por un consejo de guerra. A los presidentes de los juzgados y tribunales corresponde hacer advertencias. Las demas penas son atribucion del tribunal ó juzgado, y, en algunas circunstancias, del tribunal de Casacion. En su totalidad el poder disciplinario está regularmente organizado ; rara vez se pone en accion , y da lugar á pocas quejas. No obstante , en los servicios administrativos , propiamente dichos, convendria tal vez introducir garantias que, sin debilitar la autoridad necesaria á los jefes , previniesen el error y la arbitrariedad , y quitasen todo pretesto á las reclamaciones de los inferiores á quienes se hubiesen impuesto penas severas.

Al mismo tiempo que el Estado castiga, es necesario tambien que recompense. El celo y la abnegacion deben alimentarse con la esperanza de distinciones ó recompensas , tanto como con el temor de las penas. La accion disciplinaria, para ser completa, deberia estar revestida de esta doble forma. Bajo este aspecto, nuestro sistema administrativo deja mucho que desear. Las recompensas son poco numerosas y concedidas con demasiada arbitrariedad. Si su distribucion estuviese sometida á reglas fijas, adquiririan mas valor y se buscarian con mayor ardor. En los rangos superiores, la condecoracion de la legion de Honor es un objeto digno de ambicion ; pero se está muy acostumbrado á promociones periódicas y numéricamente arregladas, de tal suerte, que cada funcionario es comprendido á su turno , y esta distincion es con mas frecuencia el precio de la antigüedad que de servicios eminentes. Por un abuso opuesto se les concede á los noveles, sin otro título que un favor inconsiderado. Se permite solicitarla ; se olvida el antiguo edicto (1578) que para otra condecoracion declaraba «indignos de obtenerla jamás á los que la pidiesen, con el fin que este grado de honor, que debia distribuirse por gracia y mérito , no estuviese suje-

to á manejos y monopolios.» Ninguna recompensa honorífica se ha señalado á los agentes inferiores. Los que cometen faltas, son censurados: ¿qué obtienen los que se distinguen? El ejército solo hace mencion honorífica en sus órdenes del dia del nombre del militar que ha hecho alguna accion brillante ; ¿por qué la satisfaccion de los jefes no tendria una espresion oficial como su desaprobacion? El principio del honor no se ha estinguido, gracias á Dios, aun en Francia, y es necesario saberle hacer producir frutos. Guardémonos de creer que los hombres no obedecen mas que al vil interes. Es verdad que el ascenso se promete á los buenos servicios ; ¿mas la promesa es sincera, los medios de concederlo existen siempre? Este estado de cosas es lamentable. La fidelidad, el sacrificio, el trabajo honrado y asídúo no estan suficientemente animados ; el Estado se encuentra privado de uno de sus medios de influencia mas eficaz y mas fecundo.

CAPITULO VI.

DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS.—ESTABILIDAD DEL EMPLEO.—PROTECCION.
SUELDO.

Si se da el nombre de derechos á las prerogativas que los empleados podrian ejercer á espensas del interes público, no tienen ningunos; mas si se denominan asi las ventajas destinadas á servir de utilidad directa ó indirectamente al Estado al par que á los que los obtienen, se puede decir, en efecto, que los funcionarios tienen derechos. Estos se refieren á tres objetos principales: la estabilidad del empleo, la proteccion del que lo ejerce con relacion á los actos que de él dependen, y en fin, el sueldo.

La posesion de un empleo es un título, no porque él que lo obtiene deje de poder perderlo en ciertos casos ni

esté jamás autorizado para disponer de él, sino porque no puede ser depuesto sin motivos, ni se halla entregado á una absoluta arbitrariedad. Es una ventaja que acompaña á las funciones públicas y que aumenta su valor. Los derechos de los funcionarios á no ser depuestos, son varios. Muchas categorías disfrutan de la inamovilidad. Dos solamente obtienen semejante privilegio por la ley: los individuos de los tribunales y juzgados, y los oficiales. Los primeros han obtenido esta garantía escepcional para que la justicia no se haga nunca sospechosa de falta de independencia; los segundos porque su profesion es un deber de los ciudadanos y la eleccion no siempre es libre. Los ingenieros de puentes y caminos ó minas, gozan de menores garantías, pero están protegidos contra una arbitrariedad demasiado absoluta. Se ha juzgado que los largos y penosos estudios que abren la entrada de estas dos carreras, no debian permitir abandonar las funciones de que son precio al capricho de una autoridad puramente discrecional. Las mismas consideraciones han hecho obtener garantías análogas al profesorado. En el movimiento reaccionario que ha recientemente invadido la Universidad, estas garantías han desaparecido. Salvas las escepciones que acabamos de hacer, todas las clases de funcionarios son revocables, sin mas proteccion que la justicia del ministro de quien dependen. El derecho de revocacion se ejerce mas ó menos fácilmente, segun la naturaleza del empleo: es perentorio y sin condiciones, en la diplomacia y en la administracion departamental; subordinado á una instruccion administrativa en los servicios financieros y en algunas administraciones centrales. Estas diferencias provienen de la naturaleza de las cosas y se justifican por sí mismas.

Amovibles ó no, los funcionarios gozan en Francia de una gran seguridad personal. Fuera de ciertas medidas de violencia que cada revolucion ha traído y que son arrancadas al poder triunfante por aquellos que le han ayudado

con miras ambiciosas, las situaciones se respetan, demasiado tal vez, segun nuestro modo de ver. Se vacila mucho antes de privar á un padre de familia de su subsistencia, se teme herir á un protector poderoso, y el servicio padece algunas veces. No somos de opinion de que debe estenderse el principio de la inamobilidad. Que se conserve en las carreras que la disfrutan: las razones porque se ha establecido son poderosas y decisivas, mas en las demas no tendria objeto y pudiera acarrear frecuentes peligros. La inamobilidad tiene tantos inconvenientes, que es necesario no concederla con ligereza. El funcionario que la disfruta se inclina á descuidar su deber; llegado á la edad del descanso vende su retiro, pretendiendo algunas veces imponer condiciones, y considera su título como una propiedad privada. El Estado no debe sufrir estos entorpecimientos cuando no los exigen imperiosas consideraciones. Es verdad que el derecho de revocacion sin condiciones puede ejercerse de un modo apasionado y con ligereza; pero entre el interes de un agente que fuese víctima de una medida inicua y el del servicio público, la eleccion no es dudosa. No participamos de las opiniones de algunos, que demasiado preocupados por la suerte de los funcionarios, piden que se forme una constitucion administrativa. La libertad indispensable al gobierno, es incompatible con un régimen que no le daria una autoridad estensa sobre los instrumentos que los secundan. Sin embargo, no es preciso dejarlo absolutamente al capricho; no es menester que el ministro pueda, como en Inglaterra, justificar una destitucion por solo la circunstancia de que «la figura del empleado le desagrade;» esta palabra dura no tendrá nunca cabida en Francia; deben tomarse precauciones para evitar una imprudente precipitacion ó una violencia inmerecida. Las faltas que motivan la revocacion deben ser definidas y probadas. Estas precauciones son necesarias, sobre todo, despues que los ministros han sido exentos de la responsabilidad política

que, no nos cansaremos de repetirlo, bien que se haya abusado de ella para justificar la arbitrariedad, lós contenia no obstante en límites bastante estrechos. Imprudente seria, no obstante, admitir, como en algunos estados de Alemania, que ningun empleado pueda ser depuesto sino en virtud de un juicio. Muchas faltas secundarias, descuidos, actos de mal proceder, escapan á una apreciacion jurídica que podrian debilitar el servicio público y desorganizarlo lentamente, sin que los medios de restablecer la actividad y el orden estuviesen en manos del gobierno. Por último, ya hemos hecho notar cómo un buen sistema de admision y de ascenso en los empleos obra sobre toda la administracion, y puede asegurarse que con un personal compuesto bajo la influencia de tal sistema, las causas de revocacion serian muy raras y la arbitrariedad muy restringida. Los servicios en que prevalece la regla, confirman y robustecen la prueba de esta verdad.

Cuando el Estado promete al funcionario conservar le su empleo mientras cumpla con su deber, le da la confianza, madre de la libertad de espíritu : cuando le protege contra las violencias privadas, la seguridad, de que nacen la independendencia y la firmeza. De dos maneras se protege á los funcionarios : con el castigo de los que injustamente atacan su honor ó su persona, y con disposiciones especiales que los defiendan de persecuciones temerarias. El Código penal contiene una larga série de artículos que castigan las injurias, las vias de hecho, los actos de resistencia ó de rebellion contra los magistrados ó depositarios de la autoridad pública, en el ejercicio, ó con motivo de sus funciones. En los casos de difamacion las penas comunes son graves. No hace mucho que el inculpado podia probar con testigos los hechos que habia publicado, prueba que se admitia solo para los funcionarios. Se creia que este, por hechos relativos á sus funciones, no podia prevalerse de una garantia reservada á los actos de la vida privada, en pro del reposo de las fami-

lias. Ya hemos dicho que esta disposicion ha sido abrogada. Las necesidades de la disciplina han dictado disposiciones severas para mantener la subordinacion en el ejército. Leyes de estremado rigor reprimen los ultrajes y los ataques personales contra un superior militar. La clemencia del jefe del Estado templá casi siempre su aplicacion. Tales son las medidas legales que protejen las personas y el carácter de los funcionarios. Las destinadas á protegerle contra persecuciones temerarias, son diferentes: para los magistrados del órden judicial, consisten en un proceso de formas solemnes; para los oficiales, en una jurisdiccion escepcional, los consejos de guerra; y para los funcionarios administrativos, comprendidos todos bajo la denominacion colectiva de agentes del gobierno, en la necesidad de obtener una autorizacion prévia para procesarlos. Sobre este último punto, de que ya hemos hablado, vamos á hacer algunas esplicaciones necesarias.

La responsabilidad de los agentes del poder es una de las condiciones necesarias de la libertad pública. Todo ciudadano perjudicado en su persona ó en sus bienes por un acto de la autoridad, tiene derecho á una reparacion, si el agente que cometió el desmán no obraba en virtud de la ley y para asegurar su ejecucion. No obstante, este principio se somete á ciertas reglas restrictivas y necesarias respecto á su aplicacion. Para medir la responsabilidad en que se ha incurrido, al mismo tiempo que el daño personal, es necesario apreciar las circunstancias que la ocasionaron y las necesidades públicas que intentaron satisfacer. ¿A quién, pues, pertenece resolver estas cuestiones preliminares? ¿á la autoridad judicial ó la administracion? Consideraciones nacidas de la forma misma de nuestras instituciones, han hecho que desde el año 1789 se proclame la competencia esclusiva de la autoridad administrativa: esta sola conoce los deberes de cada servicio, sus necesidades y sus reglas. Si se llama á la autori-

dad judicial á que pronuncie sobre cuestiones de esta naturaleza, se pone en peligro el principio de la separacion de poderes. A estas razones, nacidas de la esencia misma de la organizacion política, se juntan otras que tocan mas directamente á nuestro asunto. Los agentes del gobierno, constantemente amenazados con los procesos judiciales se desalentarian, y podrian ser á cada momento separados de sus funciones: doble peligro para el servicio público. La sabiduria de los magistrados no bastaria siempre para conjurarle. Creadas con otras miras, las formas judiciales no se prestan á los negocios públicos. Laudables en su origen, cuando se aplican á las cuestiones privadas, los hábitos intelectuales de los magistrados no se prestan fácilmente á unas apreciaciones que llevan siempre consigo algo de arbitrario. Por otra parte, es necesario que la administracion tenga en sus manos un medio para protegerse á sí misma, como la magistratura, como los cuerpos políticos, como todos los poderes establecidos por las leyes. A ella, pues, debe pertenecer el derecho de prejuzgar acerca del enjuiciamiento de sus agentes. Este sistema, cuyo principio está en las leyes de la Asamblea constituyente, se espresó con precision y claridad en la Constitucion del año viii: la práctica ha rodeado su aplicacion de precauciones protectoras. Un proceso judicial verifica primero los hechos; debe ser completo, salvo el interrogatorio del agente inculpado. El Consejo de Estado da su dictámen despues de deliberar sobre el informe que le presenta una de sus secciones, y el gobierno falla. En la Monarquia constitucional, la responsabilidad política coronaba este sistema; la Constitucion de 1848 habia añadido la independendia del Consejo de Estado. Estas garantias no existen ya, lo cual es necesario tener muy en cuenta. Si es justo proteger á los funcionarios, necesario es tambien que esta proteccion no deba atentar nunca contra los derechos privados. El medio mas sencillo, como hemos dicho ya, consiste en estender las escepciones del

principio de la autorizacion prévia. Respecto de este punto, nos remitimos á lo que hemos espuesto mas arriba (1).

Asi el gobierno debe á los funcionarios la seguridad en la posesion de su empleo y en el ejercicio de sus funciones. Contrae aun otra deuda mas positiva, mas material y, para decirlo todo, mas indispensable. Se comprende bien que hablamos de la remuneracion de los servicios ó sueldos; cuestion inmensa, puesto que á la vez compromete los principios de la economía política, la buena gestion de los negocios, y si no la existencia, á lo menos el bienestar de una clase numerosa de ciudadanos.

Las funciones públicas deben remunerarse; tal es la regla general en Francia, y tal debe ser el principio de una sociedad que ha destruido todos los privilegios. En los estados en que ciertas clases gobiernan por el derecho del nacimiento, apoyado en la propiedad territorial, las funciones pueden desempeñarse gratuitamente. La recompensa se halla en la influencia que va unida al poder, en los honores que confiere y en la autoridad que comunica: ejercerlas es mas bien un derecho que un deber. Por otra parte, los hombres que se constituyen en depositarios exclusivos del poder, no siempre descuidan las ventajas materiales, y es muy raro que el pueblo, porque no pague sueldos oficialmente determinados, deje de sufrirlos mas ó menos gravosos. La falta de remuneracion trae por consecuencia la concentracion en pocas manos de la autoridad social, sin que por ello disminuyan realmente los gastos públicos. Asi los partidarios de un régimen de igualdad se pronunciaron siempre contra los servicios gratuitos. En Inglaterra el partido radical los rechaza, y no ha dejado de probar que ciertos servicios, gratuitos en apariencia, procuran á sus poseedores enormes rentas. La regla del salario ó sueldo debe prevalecer en los estados que confieren el poder

(1) Véanse los capitulos de las relaciones de la administracion con el poder judicial, de la accion administrativa y del Consejo de Estado.

al mas digno, sea el que quiera su origen y su fortuna, y que no autorizan contra los ciudadanos ninguna contribucion que no esté sancionada por la ley y de que no se haya dado regularmente cuenta: esta regla prevalece en Francia en casi todos los brazos de la administracion. Solo está derogada en los empleos municipales, donde algunas veces esta escepcion ha producido malos efectos en algunas funciones consultivas, mas honoríficas que laboriosas, y en los empleos de suplentes ó meritorios, que exigen poco trabajo, que conducen á funciones retribuidas, y que ordinariamente dan derecho á ciertos honorarios por los deberes accidentales que imponen.

Dos cosas hay que considerar respecto al sueldo de los destinos públicos: 1.º las reglas de su distribucion: 2.º la escala con que se fijan en cada categoria de funciones y en el conjunto de los servicios. Hablemos primero de la manera de abonarlos.

El tesoro público paga todos los sueldos. Seria cosa indigna para los servidores del Estado tener que alargar la mano al público para pedirle la remuneracion de sus servicios. Podrian introducirse abusos en estas percepciones, y provocar contestaciones y reyertas dañosas para la consideracion de los funcionarios. El representante del poder presta gratuitamente su concurso á los ciudadanos que se le acercan, sean pobres ó ricos. Pedirles algo, aceptar algo de ellos, seria cosa punible: sistema generoso que presenta siempre al funcionario como un protector público y un ausiliar desinteresado. Asi es, tambien, como la justicia, segun nuestras leyes, es gratuita en Francia. La Asamblea constituyente ha suprimido todos los derechos establecidos en otro tiempo con la denominacion de *epices* (derechos judiciales). En un solo orden de jurisdiccion, las justicias de paz, se perciben dietas aun en ciertos actos que, bien que no constituyan funciones de justicia distributiva, podrian confundirse con ella. Una ley publicada hace algunos años desterró este último vestigio de

los antiguos usos. Aun en aquellos casos en que el funcionario debe percibir una parte de la retribucion exigida á los ciudadanos, no es este el que la recibe, sino que se deposita en la caja pública. De este modo se evita todo contacto directo, en cuanto á los intereses pecuniarios entre el hombre público y el particular. No obstante, los encargados del oficio de hipotecas, y los escribanos de los juzgados y tribunales, perciben directamente el valor de los actos que se les demandan; pero esta escepcion depende de la naturaleza de sus funciones, que tanto constituyen un oficio ministerial como un servicio público, y á la responsabilidad pecuniaria que pesa sobre ellos. Los cancilleres de los consulados en el extranjero, por razones de la misma naturaleza, perciben directamente del público los derechos autorizados. El clero ha conservado tambien su pie de altar y aceptado, cuando no lo exige, una retribucion por diversos actos de su ministerio. La regla se halla quebrantada aqui. ¿Seria posible, sin imponer al Estado una carga demasiado pesada, sustituir estas percepciones con un aumento en los sueldos? ¿Los desea el clero? No nos encontramos en disposicion de contestar á estas cuestiones.

Un sueldo fijo va unido á todas las funciones. Esceptúanse solo de esta regla los cancilleres de los consulados, cuya retribucion se paga de las dietas que perciben, y ciertos oficios de hacienda, cuya remuneracion consiste enteramente en un tanto por ciento de las sumas recaudadas. El sueldo fijo es la única remuneracion de la mayor parte de los funcionarios. Los magistrados, los prefectos y sub-prefectos, los ingenieros de puentes y calzadas, los de minas, el cuerpo diplomático y consular, los oficiales del ejército y la armada, no tienen otra. En los servicios en que el mérito de los funcionarios puede medirse por los resultados que obtengan, se concede, ademas de la dotacion fija, una remuneracion eventual. A los profesores de las facultades se les concede una parte de los produc-

tos de las matriculas, exámenes y actos; entre los directores, censores y profesores de los liceos, se distribuye la décima de la pension de los discípulos internos, y los dos tercios de los gastos de los estudios de los discípulos externos. De este modo se les estimula á que aumenten el número de los discípulos, infundiendo la necesaria confianza en las familias. Con un interes análogo, igualmente esencial, aunque de otra naturaleza, se conceden remuneraciones proporcionales á aquellos empleados de rentas cuyo celo puede aumentar ó asegurar los ingresos públicos. Los cobradores particulares ó generales de rentas, los de estadística, de contribuciones indirectas, de correos, obtienen bajo este título recompensas ó repartimientos proporcionales. Los agentes encargados de probar las contravenciones, los casos de contrabando, los fraudes en perjuicio del tesoro, entran á participar de las multas, aprehensiones y comisos. Su vigilancia se halla por este medio interesada en no descuidarse. Este estímulo es eficaz y necesario; pero fuera peligroso ó inmoral hacerle demasiado activo.

Con independencia del sueldo fijo ó eventual, muchas clases de funcionarios obtienen ventajas que, directa ó indirectamente, mejoran su condicion. En el primer lugar se coloca la habitacion, de la que disfrutan una multitud á título de necesidad, de conveniencia ó de favor. Los ministros, los prefectos, los sub-prefectos, los embajadores, los principales agentes diplomáticos ó consulares, son alojados en edificios pertenecientes al Estado (1) ó pagados por él. Asi encuentran mas facilidad para ejercer sus funciones y desempeñar los deberes que les imponen á cada cual su representacion. Los administradores de liceos ó de colegios, los jefes de los institutos de beneficencia, de instruccion, los directores de las prisiones, obligados á una vigilancia de todos los momentos, tanto de dia como

(1) Aludimos á los edificios departamentales destinados al alojamiento de los prefectos y sub-prefectos.

de noche, deben habitar en los establecimientos. Para algunos profesores, bibliotecarios, sábios ó artistas, la habitacion solo es un favor subordinado á los medios materiales de concederlo. En fin, los oficiales de ejército la obtienen como un derecho fundado en la naturaleza de sus funciones, en los cambios frecuentes de residencia que sufren, y en la obligacion de encontrarse siempre cerca de sus soldados. A los que no la reciben directamente, se les indemniza en efectivo. Cuando el alojamiento se concede para las necesidades del servicio, se añade todo lo que necesita para la habitacion y particularmente el mueblage. Los oficiales perciben una indemnizacion por razon de esto. Las concesiones de alojamiento han engendrado muchos abusos; se hacian sin orden ni medida. Ciertos funcionarios, pensando solo en su comodidad, reducian las oficinas al espacio mas estrecho, y se aplicaban á espensas del servicio las mas vastas y cómodas habitaciones. Los edificios públicos sufrían todas las degradaciones que lleva consigo la ocupacion privada. Las Asambleas procuraron con celo corregir estos abusos, que han aparecido nuevamente en estos últimos tiempos. Recientemente se han hecho concesiones numerosas de alojamiento que recaen en funcionarios, por lo general, que gozan al mismo tiempo de los sueldos mas elevados. El gobernador del cuartel de inválidos, si hemos de prestar fé á los estados que acompañan al presupuesto, disfruta para su habitacion de cuarenta y nueve piezas. Un edificio entero ocupa el vice-presidente del Consejo de Estado. Nada semejante se encontrará en esa Monarquia parlamentaria, objeto de tantos ataques. No obstante, sin dejar de vituperar ventajas tan honrosas para el público y tan poco justificadas, reconocemos que existen aun funcionarios no alojados por el Estado, á los que seria muy útil señalar una residencia oficial, aunque fuese á su propia costa. Muchos no estan convenientemente colocados para satisfacer las necesidades del público; á cada mutacion, los ciudadanos se ven nece-

sitados á modificar sus hábitos. En fin, en ciertas poblaciones de provincia faltan algunas veces habitaciones disponibles. Estas consideraciones son las que en 1838 han valido á los sub-prefectos una habitacion y son aplicables á otros empleos.

Se ha visto que la obligacion de representar va unida á ciertas funciones. A fin de proveer á ella se les ha concedido, ó sobresueldos especiales, ó un sueldo considerable. Algunos de los ministros, el presidente del Senado, los oficiales generales con un cargo activo, tienen sobresueldos especiales. A los embajadores y ministros extranjeros, este sobresueldo va embebido en la dotacion particular de cada uno. Bajo cualquiera forma que la indemnizacion se conceda, los funcionarios que la obtienen deben invertirla en llenar el objeto á que se la destina. No se les puede exigir que sacrifiquen su fortuna personal; pero seria vituperable que empleasen en aumentarla lo que el Estado destina, mas bien que para pagar al funcionario, para pagar las funciones. Nuestros representantes en el extranjero, no merecen generalmente este cargo que se ha dirigido muchas veces á los ministros ingleses, mejor retribuidos que los nuestros (1). Ademas de los funcionarios que hemos designado, hay otros á quienes su carácter impone ciertos deberes en virtud de los que se ha elevado su sueldo: queremos hablar de los jefes de la magistratura, del clero y los prefectos. Los gastos que

(1) Creo que un embajador de Inglaterra en la corte imperial que recibe 11,000 libras esterlinas, 273,000 francos, no tiene el derecho de vivir como un simple particular, olvidando así al soberano que representa, y acordándose solo de su propio bienestar. Una costumbre tan vituperable como sórdida se ha introducido entre estos señores: tal es la de hacer economías, á fin de poder aumentar de este modo su fortuna privada para el día que dejen su puesto. Mientras que en las embajadas de Francia, de Rusia y aun de Prusia se dan fiestas numerosas y brillantes, las nuestras no se abren jamás, ó si alguna vez se quebranta esta regla, es solo para algunos bailes tan notables por su sórdida mezquindad como por lo de tarde en tarde que se verifican.»

(Viaje del marques de Londonderry por Alemania).

la representacion ocasiona no son estériles, puesto que tienen sus compensaciones; algunos rechazan su reconocimiento, mas nosotros no participamos de esta opinion. En el extranjero, ¿no importa para el desarrollo de las relaciones que nuestros agentes deben mantener, para su influencia en el mundo político, que puedan marchar al par con los ministros de otras potencias, con los personajes principales de las capitales donde ejercen sus funciones? El honor de hablar en nombre de la Francia es brillante sin duda, pero nada pierde con ir acompañado del esplendor que revela una nacion poderosa y rica. Si es una verdad que grandes negociaciones se han llevado á cabo con buen éxito por hombres que no ostentaban lujo alguno, estos ejemplos no son aplicables á los tiempos ordinarios, y para un dia de crisis en el que la energia de carácter y la superioridad del talento gozaron un título decisivo, ¡cuántas épocas de calma, en las que se observa, en las que se estudia con despacio á los hombres y las cosas, y en las que los salones del gran mundo son el verdadero teatro de la diplomacia! En el interior, los funcionarios que dirigen un cuerpo de magistratura, un departamento, un brazo del servicio público, tienen con frecuencia necesidad de despojarse de la severidad de sus relaciones oficiales. No siempre es con la espada con lo que se deciden los negocios. ¡Cuántas prevenciones se disipan con la aproximacion de los hombres entre sí! ¡Cuántas dificultades se allanan en una conversacion en que la familiaridad aleja la etiqueta! ¿Se cree que el pueblo es insensible á la importancia exterior de los que le gobiernan, y que el respeto que inspira una situacion elevada no es el auxiliar de la subordinacion? No queremos rodear á los funcionarios de un aparato ridiculo, la sencillez tiene tambien su grandeza; pero la austeridad fria de la república de Sparta, está tan lejos de nuestras costumbres, como las ruinosas profusiones de la Monarquia absoluta.

A estos diversos emolumentos se agregan en algunos servicios indemnizaciones accidentales á título de reembolso de un gasto obligado ó de socorros. Se concede á los embajadores , á los obispos y arzobispos para los gastos de establecimiento , á los funcionarios de órden inferior para los de traslacion y viaje, á los agentes de algunos servicios financieros, como socorro en casos de accidentes graves. Estas remuneraciones se justifican por diversas consideraciones. Las primeras son generalmente indispensables para hacer frente á las necesidades de una situacion nueva y costosa; las otras se destinan á proveer las necesidades dignas de escitar los sentimientos de beneficencia y caridad, si nos es permitido usar esta frase, de que una administracion paternal debe estar animada para con aquellos que la sirven. Lejos de criticarlos, los quisiéramos mas numerosos.

En fin, hay posiciones especiales que reclaman sueldos escepcionales. Los europeos enviados á las colonias, obtienen un suplemento á sus remuneraciones. El sueldo de los oficiales varía segun que las tropas se hallan en pie de paz, reunidos, ó en guerra. Las indemnizaciones que constituyen con mas frecuencia un sueldo suplementario, representan la racion de pienso para los caballos que deben tener los oficiales superiores. Los de marina perciben un plus cuando se embarcan , y un sobresueldo de mesa para su alimento á bordo. Es necesario que en estas funciones que imponen deberes tan numerosos como variados y algunas veces penosos, la remuneracion se modifique segun la situacion de cada dia, y esté siempre en relacion con las cargas que de esta resultan.

Tales son las reglas generales de la distribucion de los sueldos. Las bases son generalmente satisfactorias, porque las ha establecido la experiencia mas bien que la teoría. Es conveniente señalar á cada empleo un sueldo fijo, y ademas, cuando pueda ser, emolumentos eventuales destinados á entretener ó recompensar el celo. Es justo ar-

reglar las indemnizaciones á los cuidados. Nos lamentamos únicamente de que los sueldos no sean mas crecidos en proporcion al mérito y á la duracion de los servicios. En las escuelas militares, en algunos cuerpos del ejército, en algunos establecimientos de instruccion, los sueldos aumentan progresivamente cada año despues de cierto tiempo de servicio. En las administraciones centrales, el honorario de cada clase, tiene su *máximum* y su *minimum*. Un titular nuevo no obtiene mas que el *minimum*, y el tiempo le proporciona el resto. Seria de desear que este sistema se generalizase. Todos los funcionarios no estan destinados á obtener el ascenso. Las ocasiones faltan con frecuencia. Muchos tambien, bastante instruidos para el puesto que ocupan, no pueden subir mas altos. Por el atractivo de una prima á la antigüedad, combinada con el celo y la capacidad, se retendria al funcionario y se le podria recompensar sin alejarle, como sucede á cada paso, de los puntos donde le ligan sus intereses y sus costumbres y donde goza de la estimacion pública, para llevarle con grandes gastos á otra residencia (1).

La suma total afecta á los sueldos de los funcionarios, representa al rededor de la quinta parte, ó sea el 20 por 100 de los gastos públicos. Por muy considerable que sea, si se tiene en cuenta el número total de los partícipes tal y como lo hemos presentado aproximadamente, se reconocerá que los sueldos en su totalidad no son escesivos; ¿pero se verifica la distribucion en proporciones convenientes? la parte de cada uno ¿se fija con justicia? Esta es la verdadera cuestion. En 1831, segun los estados oficiales consignados en una memoria de Mr. Tiers, á nombre de la comision que examinaba el primer presupuesto del nuevo gobierno, de 201.000,000 de sueldos, habia 102, ó sea próximamente la mitad, en los que no llegaban á 2,000 francos; 34 en los de 2 á 3,000; 28 en los de 3 á 6,000, y 23 únicamente en los que escedian de 10,000.

(1) Véase mas arriba, pág. 173.

Desde entonces cambios profundos se han introducido en los honorarios. Se han aumentado los mas flojos y reducido los elevados. Asi se ha llevado el de los jueces de sétima clase, de 1,250 á 1,800 francos; el de los consejeros de los tribunales reales de quinta clase, que no percibian mas que 2,500 francos, se ha elevado á 3,000, despues á 4,000, al mismo tiempo que el de los consejeros de cuarta clase, el cual era de 3,000 francos. La ley que ha suprimido los derechos de los jueces de paz, los ha reemplazado con una adición de sueldo que ha mejorado la posicion de un gran número de estos magistrados. La misma ley ha concedido á los escribanos de los juzgados de paz un aumento que ha cargado al presupuesto con 650,570 francos. La suerte de los profesores y directores en los liceos departamentales, se ha mejorado tambien. Se ha aumentado el sueldo á los tenientes y subtenientes de todas armas, á los capitanes de artilleria é ingenieros, y á algunos otros oficiales. Estos aumentos han causado un gasto de muchos millones. La indemnizacion por alojamiento á los oficiales de marina se ha aumentado. Los empleados en aduanas, en contribuciones indirectas, tabacos y montes, han obtenido á su vez un aumento de sueldo. En fin, en las administraciones centrales, todas las asignaciones inferiores á 4,500 francos, se han elevado á esta suma. Mientras que por un sentimiento de justicia evidente y casi de humanidad, se aseguraba á estos funcionarios inferiores una condicion menos infeliz, los mas elevados habian sufrido grandes reducciones. Estas, á que se habia vuelto en parte á los últimos años del reinado de Luis Felipe, se reprodujeron y agravaron en los presupuestos posteriores á 1848; pero los de 1852 y 1853 han restablecido los sueldos de los altos funcionarios, los unos llevándolos al estado en que se hallaban en 1847, los otros al que tenian bajo el Imperio.

Las proporciones indicadas en la relacion de Mr. Tiers entre los diversos sueldos segun los presupuestos de la

Restauracion, no deben estar en los presupuestos actuales muy alteradas, y si el gasto total del personal ha tenido un aumento considerable, este aumento consiste, mas bien que en la elevacion de los sueldos, en el mayor número de empleos. El efectivo del ejército de mar y tierra es mas considerable. Las obras públicas se han desarrollado en grande escala. El aumento de los ingresos ha multiplicado el número de los agentes encargados de hacer y vigilar la percepcion. A falta de noticias oficiales, y segun consideraciones generales, creemos no separarnos mucho de la verdad, afirmando que mas de la mitad del número total de funcionarios, no tienen un sueldo superior á 4,500 francos. Despues de esta suma, cuanto mas se elevan los sueldos, disminuye con mas rapidez el número de los que gozan de ellos. La mayor parte de estas asignaciones escapan á todo cargo de exageracion; asi solo se echa la critica en los mas elevados. Se ha propuesto reducirlos como desmesurados, pensando que esta reduccion reportaria al Estado una economia considerable.

Es verdad que alguno de estos sueldos, despues de haberse arreglado con una parsimonia indigna de un gran pais como el nuestro, acaban de elevarse á una suma que puede parecer excesiva; pero si hay motivo para quejarse, menos es en razon de las cargas que de esto resultan para el presupuesto, aunque esta consideracion no sea despreciable, que en la de la desproporcion que se ha introducido en el sistema de remuneracion de los empleos, y de la falta de justicia distributiva que se nota en estas alocaciones. Encerrados en justos límites, los altos sueldos se justifican por razones sólidas; los unos se arreglan á las cargas costosas que imponen los empleos, los otros á la importancia misma de la funcion. La mayor parte de los funcionarios en quienes recaen, hubieran encontrado en las profesiones libres, en el ejercicio de la profesion de abogado, en las letras, en las aplicaciones de la ciencia, en la industria, emolumentos que sobrepujarian en mucho al

suelo que el gobierno les paga. Si fuese permitido comparar á los servicios públicos las empresas particulares, las grandes sociedades industriales, las casas de banca, se verian en ellas empleos análogos, y aun muy inferiores, obtener sueldos mas crecidos. Un ejemplo patentizará esta diferencia de un modo evidente: el gobernador del Banco de Francia recibe 60,000 francos al año, y el sueldo de los directores generales en el ministerio de Hacienda, que dirigen un personal inmenso y presiden á la distribucion de rentas considerables, no escede ninguno de 25,000 francos.

Para completar este exámen, permítasenos echar una rápida ojeada por los ramos principales de los servicios civiles, comenzando por las administraciones centrales que los reasumen todos.

Se ha mejorado la condicion de los empleados de estas diversas administraciones, pero se ha pensado mas en los jefes que en los inferiores. Ademas, en los diversos departamentos ministeriales reina una desigualdad difícil de explicar.

Empleos idénticos, los de contabilidad, por ejemplo, obtienen un sueldo muy distinto de un ministerio á otro; indicio manifiesto de que estos sueldos se han señalado al azar. La naturaleza de cada empleo y las necesidades que son su objeto, no se han pesado y apreciado en sí mismas. En el actual orden de cosas, en los últimos rangos, se siente demasiado el sufrimiento y la pena. Muchos empleados, padres de familia, no encuentran en sus asignaciones medios suficientes de existencia, viéndose en la necesidad de entregarse á trabajos de otro género que fatigan su espíritu, los apartan de sus deberes, comprometiendo algunas veces su independencia y consideracion personal.

En un principio, los sueldos de la magistratura procuraban apenas á los que los obtenian los medios de existencia; á medida que los empleos judiciales se reservaban menos esclusivamente para los eandidatos acomo-

dados, han ido aumentándose; consecuencia necesaria del nuevo régimen, que rechaza el privilegio y se opone á que las nobles funciones de la justicia se cierren á los que no podian llevar á ellas mas que la ciencia, la rectitud y la abnegacion. Los sueldos se han puesto ademas en relacion con la gradacion de las funciones. Los presidentes de sala de los tribunales de Apelacion y fiscales, han obtenido una remuneracion que los acerca bastante al regente mismo del tribunal, y que pone á disposicion del gobierno situaciones medias, con las que puede recompensar suficientemente á los magistrados distinguidos que no cree deber llamar á ocupar los primeros puestos. El gasto que la magistratura aporta al presupuesto, ha aumentado de 1845 á 1852 cerca de 6.000,000. Los sueldos del clero católico inferior, son como sigue:

575 curas de primera clase, y 272 de segunda á. . . .	1,500 francos.
2,523 — de segunda á.	1,200 idem.
463 ecónomos de 75 años y mas á.	1,200 idem.
260 — de 70 á 75 años á.	1,100 idem.
2,536 — de 60 á 70 años á.	1,000 idem.
8,556 — de 50 á 60 años á.	900 idem.
17,640 — de menos de 50 años á.	850 idem.

En 1845 el presupuesto admitia solamente

554 curas de primera clase á.	1,500 francos.
2,485 — de segunda á.	1,200 idem.
1,400 ecónomos á.	1,000 idem.
400 — á.	900 idem.
26,410 — á.	800 idem.

En la mayor parte de las diócesis los fieles suplen la insuficiencia de estas subvenciones; pero las hay que carecen casi en su totalidad de este suplemento. Por lo demas se ve que estos sueldos se han aumentado notablemente, y calculado segun nuevas bases, procurando atender en cuantos posible á las necesidades que la edad trae consigo.

Los pastores protestantes que carecen de emolumentos eventuales perciben las siguientes sumas:

9 en Paris á.	3,000 francos.
71 á.	2,000 idem.
103 á.	1,800 idem.
569 á.	1,500 idem.

Estos sueldos no han variado hace muchos años. Los del culto israelita se han aumentado. En este momento los grandes rabinos del culto israelita tienen de 3,000 á 6,000 francos; los rabinos comunales de 600 á 1,200, y los ministros oficiantes de 500 á 2,000

No puede explicarse la insignificancia de los sueldos señalados á los hombres eminentes que ocupan los primeros puestos de la Universidad, sino advirtiéndole que casi todos reúnen muchas funciones distintas en su persona. Los funcionarios mas especialmente encargados de la inspección administrativa, no disfrutan de ordinario de esta compensación. Recientemente sus sueldos se han elevado á la suma de 8, 40 y 12,000 francos. En cuanto á los profesores de los liceos, hé aquí, fuera de quebrados, el término medio de sus emolumentos fijos ó eventuales, según los documentos publicados por el departamento de Instrucción pública:

COLEGIOS REALES.	PROVISORES (1).	CENSO-RES (2).	PROFESORES.		
			Primer orden.	Segundo orden.	Tercer orden.
De París.	8,600 fr.	5,500 fr.	5,000 fr.	4,500 fr.	4,000 fr.
de primera clase. . .	6,000 id.	4,000 id.	3,500 id.	3,300 id.	3,000 id.
de segunda.	5,000 id.	2,900 id.	2,700 id.	2,500 id.	2,300 id.
de tercera.	4,000 id.	2,400 id.	2,300 id.	2,100 id.	1,800 id.

El sueldo legal de los funcionarios de los colegios comunales es, según la clase y el grado, de 2,400, 1,800, 1,600 y 1,400 francos; pero en la mayor parte de estos colegios las alocaciones de los pueblos son inferiores á lo que prescriben las ordenanzas. Los regentes, en gran número, solo toman por término medio 1,200 francos por año, y como decia Mr. Villemain en 1843, no se puede

(1) Son los encargados de la dirección y administración del establecimiento.

(2) Son los que vigilan especial é inmediatamente todo lo que concierne á la enseñanza y á la disciplina; sustituyen en sus funciones á los provisos en ciertos casos, pero estan sometidos á su autoridad.

(N. de los T).

ver sin dolor las privaciones que un sueldo tan módico impone á tantos hombres dignos de estimacion.

La situacion de los maestros de instruccion primaria comunales, es mucho mas precaria aun. Solo tenian derecho á percibir del presupuesto comunal un sueldo al *minimum* de 200 francos. La ley de 15 de marzo de 1850 contiene disposiciones que les aseguran al menos 600 francos al año, sueldo bien pequeño en verdad aun, é insuficiente para atraer á estas funciones hombres verdaderamente dignos de ejercerlas.

Por un decreto de 27 de marzo de 1852 los sueldos de los prefectos, reducidos despues de 1830, y mas aun despues de 1848, y que habian descendido á una cantidad desproporcionada á la posicion pública de estos funcionarios, se han aumentado. Se dividen en tres clases. Se ha señalado á la primera 40,000 francos; á la segunda 30,000; á la tercera 20,000. Un aumento proporcional se ha concedido á los sub-prefectos.

Los grados superiores en puentes y caminos se han dotado mejor tambien en el último presupuesto. Los otros conservan sus antiguas asignaciones. Hé aqui la lista general de los sueldos de los funcionarios de este servicio:

Inspectores generales.	12,000 fr.
— de division.	10,000 id.
Ingenieros en jefe de primera clase 5,000 y	6,000 id.
— de segunda.	4,500 id.
— ordinarios de primera clase.	3,000 id.
— — de segunda.	2,500 id.
— — de tercera.	1,800 id.
Discípulos.	1,500 id.

Los ingenieros de minas tienen el mismo sueldo, segun el grado. Para apreciar el tanto, es necesario remitirse á los servicios que prestan tan distinguidos funcionarios y al acrecimiento de los trabajos que les estan confiados.

Seria dificil hacer una lista de todos los empleos de hacienda y de los sueldos que les estan señalados; semejante lista seria tan larga como confusa. Nos limitaremos á reproducir, conforme á los documentos publicados

en 1845, pero que concuerdan con el estado actual de cosas, algunos datos que basten á dar una idea de las remuneraciones acordadas á cada servicio. De las sumas de que el ministerio de Hacienda dispone en favor de sus agentes, la mayor parte se compone del tanto por ciento y de aumentos acordados para gastos de recaudacion, etc. Hé aqui en sueldos fijos y productos eventuales las asignaciones medias de estos empleados:

DIRECCIONES GENERALES.

Contribuciones directas.	2,255 fr.
— — — — — Recaudadores.	2,383 id.
Registro y dominio.	3,684 id.
Bosques.	{ Servicio sedentario. 2,658 id.
	{ Servicio activo. 490 id.
Aduanas.	{ Servicio sedentario. 1,817 id.
	{ Servicio activo. 668 id.
Contribuciones indirectas.	{ Servicio sedentario. 3,463 id.
	{ Servicio activo. 1,797 id.
Tabacos.	{ Servicio sedentario. 3,579 id.
	{ Servicio activo. 1,760 id.
Correos.	{ Servicio sedentario. 1,481 id.
	{ Servicio activo. 1,113 id.
	{ Carteros rurales. 425 id.

Hubiéramos querido presentar algunas comparaciones tomadas de los gobiernos estranjeros; pero prescindiendo de la dificultad que ofrece obtener sobre esta materia datos oficiales y seguros, semejantes comparaciones son por lo regular inexactas: los empleos ni tienen los mismos nombres, ni las mismas atribuciones; el valor del dinero, y por consecuencia el precio de las cosas necesarias á la vida, ofrecen grandes diferencias; en fin, el carácter de las instituciones, el espíritu de los gobiernos, el estado mismo de la hacienda, envuelven consecuencias difíciles de apreciar, y de que sin embargo no se puede prescindir. Por ejemplo, los jueces en Inglaterra, sus oficiales generales, su clero, perciben sueldos que pasan frecuentemente de 100,000 francos. En Bélgica, por el contrario, los ministros solo tienen 24,000 francos por año. Ni una ni

otra de estas tarifas puede servir de modelo á la Francia. Mr. de Tocqueville ha observado con mucha verdad, que en los estados democráticos se dan ordinariamente sueldos elevados á los funcionarios de un órden inferior, y que se dotan con parsimonia los agentes principales. La justicia de esta observacion resalta en el presupuesto Belga, y notablemente en los sueldos que se conceden allí á la magistratura. El primer presidente y procurador general del tribunal de Casacion reciben solo 14,000 francos. Los de los tribunales de Apelacion 9,000. En cambio ningun consejero del tribunal de Apelacion tiene menos de 5,000 francos, ningun juez de primera instancia menos de 2,400. Los sueldos correspondientes de nuestros magistrados descienden, como se ha visto, por mas abajo de estos *minimum*. En los Estados-Unidos faltan tambien los grandes sueldos: el del Presidente de la República no pasa de 132,000 francos; pero los empleos secundarios tienen tanto sueldo como en Francia, y los últimos mucho mas. El secretario del Senado y el de la Cámara de los representantes gozan una dotacion de 15,900 francos. Ningun empleado recibè menos de 3,740 francos en las oficinas del Senado, ni menos de 7,950 en las de la Cámara de representantes. Las oficinas de la tesoreria general estan divididas en diez secciones, cuyos jefes perciben 15,900 francos; los de mesa 9,040, y ningun empleado tiene una asignacion inferior á 4,240.

Lo que ha sucedido en Francia despues de 1830, y sobre todo despues de 1848, demuestra la influencia de las instituciones políticas sobre los sueldos. Al par que se reducian los mas altos, se aumentaban los inferiores. Despues del nuevo régimen se ha procedido de otra forma. Los sueldos que eran ya harto crecidos han sufrido un aumento notable, aumento justificado para algunos y dentro de ciertos limites; pero escensivo respecto de un gran número, y que en el estado de las rentas tienen menos por objeto satisfacer una necesidad pública, que asignar

un carácter distintivo al gobierno que acaba de fundarse.

El sistema que se ha seguido en Francia para la remuneracion de los destinos, es susceptible, á nuestro parecer, de una crítica severa. Primeramente, comenzando por lo menos general, la escala de los sueldos no se conforma siempre con la gerarquía. En la Universidad y en la magistratura, ciertas funciones estan menos retribuidas que otras inferiores en categoria. De aqui para el funcionario la rara obligacion de sacrificar sus emolumentos á su ascenso: contradiccion chocante y que debe cesar. En segundo lugar, se puede censurar á este sistema su descuido en prestar consideracion á una educacion mas fina, á una inteligencia mas estensa, y á los conocimientos profundos que exigen ciertos servicios. Los empleos de hacienda son los mejor retribuidos. Por el contrario, las mas débiles remuneraciones recaen en las carreras que pudiéramos llamar literarias y científicas: hablamos de la magistratura, la Universidad y los puentes y caminos.

Lejos de nosotros el pensamiento de crear categorias de funcionarios para atribuirles un mérito diferente, al contrario, nos quejamos de la desigualdad establecida entre situaciones de una importancia igual ó que se diferencian muy poco. Justo es, sin duda, tener en cuenta la mayor consideracion que va unida á las funciones menos retribuidas; pero ¿no es justo tambien considerar los largos estudios que han exigido, las obligaciones que imponen, y las cualidades intelectuales que reclaman? Y aun suponiendo que no debiesen ponerse en iguales condiciones, ¿es conveniente, bajo el punto de vista del sueldo, colocarlas á una distancia tan grande de las otras? A estas observaciones críticas vamos á añadir una última: creemos que muchos sueldos son escesivamente pequeños.

En tésis general, el Estado debe remunerar sin parsimonia á los que le sirven. No puede contar con el celo, con la exactitud y la capacidad que requiere cada empleo,

sino en tanto que asegure, á lo menos, la existencia á los mas inferiores, el bienestar á los intermedios, y una situacion elevada para los que ocupan los primeros puestos. Es necesario que los depositarios de su autoridad esten contentos de él, para que á su vez él esté contento de ellos; es necesario que la condicion en que se les coloca los libre al menos de los primeros cuidados de la existencia doméstica, sin lo que no prestarán á la cosa pública la atencion y la voluntad que debieran. Es necesario que el Estado pueda obtener de ellos, cuando las funciones lo requieran, el sacrificio completo de su tiempo y la aplicacion esclusiva de su talento. Es necesario, en fin, que los sueldos esten en relacion con el precio general de los salarios en las posiciones correspondientes de las carreras libres, y con las necesidades de la vida social. El Estado no pierde los gastos que acarrea la remuneracion suficiente de los destinos públicos. En efecto, las funciones mal pagadas se desempeñan mal, y á menudo hay que suplir los malos servicios con un aumento ruinoso en el número de los empleados. Estamos conformes que debe tenerse en cuenta la estabilidad de los empleos públicos y el honor que va unido al servicio del Estado, pero estas ventajas no pueden influir nunca sobre la parte del salario que puede considerarse como destinado á proveer á las necesidades reales.

Razones especiales á cada categoria de funcionarios, clasificándolos segun su rango, corroboran estas consideraciones generales. Con frecuencia los mas humildes desempeñan los deberes mas delicados. Una multitud de agentes vigilan en interes de las aduanas, de las contribuciones indirectas y de otros impuestos; estos estan espuestos á todas las seducciones inventadas por los defraudadores que no retroceden ante ningun obstáculo. Simples guardas, velan depósitos de gran valor. Un mozo de oficio tiene á su disposicion todas las carpetas. Pocos agentes de este orden se encontrarán de quienes no dependan de un mo-

do ó de otro los mas grandes intereses. Asegurarles á todos recursos tales, que las necesidades de la vida no puedan nunca comprometer su probidad, es un deber de prudencia y casi de lealtad. Otras necesidades dominan en los rangos intermedios. Los hijos de nuestra clase media, cuyo patrimonio se ha consumido casi por completo en los gastos de una educacion dispendiosa, acuden á estos puestos en busca de una honrosa existencia. Se les imponen deberes graves. Muy á menudo se les prohíbe toda operacion éstraña á sus funciones, ya formalmente, ya porque no se les deja tiempo para ocuparse de ellas. En todas partes se les impone por ley imperiosa rechazar lejos de si como deshonroso todo producto de su empleo, distinto del sueldo que les paga el Estado. Este salario, debe, pues, satisfacer las necesidades legítimas de la familia. Es fijo, y crece muy lentamente cuando llega á crecer. Para el funcionario no hay dias ruinosos, ventaja considerable sin duda; pero tampoco hay nunca para él esos productos estraordinarios que un buen negocio trae con frecuencia al comerciante, al abogado, al médico, y que permiten la formacion de una reserva contra los azares domésticos, las enfermedades y los duelos. En cuanto á las categorias mas elevadas, es necesario considerar menos al funcionario que al interes público. Este está, en efecto, interesado en que cada carrera ofrezca algunos puestos eminentes que sean para las ambiciones una mira, y alimenten la emulacion de todos los inferiores. Hay tambien interes público en que, para los empleos donde el mérito debe estar á la altura de los deberes, el Estado pueda disputar á las profesiones libres los hombres que se hayan distinguido en su desempeño, y ofrecerles un salario que no sea demasiado desproporcionado con los que disfrutaron anteriormente. Hay interes público tambien en que los empleos que llevan consigo cargas costosas, no sean, por un privilegio contrario al espíritu de nuestras instituciones, esclusivamente reservados

á las clases opulentas, únicas que pueden soportar estas cargas (1).

Por graves que sean estas consideraciones, no es nuestro intento suponer que el presupuesto deba sufrir la enorme carga de un aumento general en los sueldos públicos. Hay muchos convenientemente remunerados, y los hay tambien en este momento cuya remuneracion parece escesiva. Los otros podrian mejorarse sin un gasto extraordinario. Creemos que seria posible establecer una justa y suficiente remuneracion de todos los empleos sin gravar al Estado. Se obtendria este resultado reduciendo el número de funcionarios. Donde hay superabundancia de estos, como hemos dicho, es en la magistratura y en las administraciones centrales. Tambien se pudiera, en muchos ramos del servicio público, simplificar las formas y suprimir ruedas que ocupan un personal considerable (2).

CAPITULO VII.

RETIROS Y PENSIONES.

El funcionario ha consagrado muchos años de su vida al servicio público, cumpliendo religiosamente los deberes cuyo bosquejo acabamos de trazar con rapidez. Desea el reposo de la familia y de la vida privada; quizás debe renunciar á unas funciones para las que ya no tiene ni

(1) El gobierno de la Union americana ha admitido estos principios. Júzguese por el extracto siguiente, de una relacion del secretario de Estado, de 6 de diciembre de 1830: «En muchos distritos deberán aumentarse las remuneraciones de los empleados de aduanas, porque estas son insuficientes para asegurar el bienestar, y no son proporcionadas á la importancia de los servicios prestados por estos conservadores de la renta pública. Los sueldos señalados á nuestros ministros cerca de los gobiernos extranjeros, son de todo punto inferiores á lo que conviene para asegurar la dignidad de su posicion y el bienestar de sus familias. En algunas Cortes, y precisamente en aquellas con las que los Estados-Unidos mantienen mayores relaciones, los gastos que su situacion impone á nuestros ministros son tan onerosos, que tienen que suplir con su fortuna particular lo insuficiente de su dotacion. La tendencia de semejante estado de cosas, seria atribuir á los ricos el ejercicio de estas altas misiones, lo que está en entero desacuerdo con el genio de nuestras instituciones.»

(2) Véase la pág. 147.

bastante vigor, ni bastante inteligencia. A este término de la carrera, los derechos de las diversas clases de funcionarios no son los mismos. El oficial que ha servido treinta años á la patria, se le considera como si hubiese pagado su deuda, y puede cuando le plazca hacerse dar el retiro. Si no ha usado de semejante derecho, las leyes ó los reglamentos fijan una época fatal en la que el retiro es de pleno derecho. Decretos recientes han aplicado esta especie de prescripcion á muchos servicios civiles, á puentes y calzadas, minas, á los empleos de hacienda y aun á la magistratura. Su resultado es favorecer el ascenso, rejuvenecer, por decirlo así, la administracion, librando al gobierno de los honrosos escrúpulos que le obligaban con frecuencia á conservar en sus destinos hombres que no estaban ya en estado de desempeñarlos. No obstante, esta medida puede ofrecer algunas veces inconvenientes graves, privando al Estado de servidores útiles aun, y agravando las cargas del tesoro. Acusa la debilidad del poder que, desconfiando de si mismo, prefiere una regla ciega á la autoridad que podria ejercer con discernimiento. Es sobre todo censurable cuando se aplica á la magistratura, en que funciones poco laboriosas se pueden ejercer á una edad avanzada, y en que la vejez trae la experiencia, la ciencia y la imparcialidad, que son sus compañeras habituales. No es corregir estos defectos declarar, como se ha hecho, que los magistrados no reemplazados conservarán sus funciones; esto es consagrar una injusticia y atentar del modo mas rudo al principio de la inamovilidad, conservando en su puesto magistrados que solo quedan en ellos por gracia, con carácter de prorroga, y que el gobierno puede despojar de su toga cuando le parezca.

Despues de ordenada la cesantía ¿qué será el funcionario? ¿se verá condenado á la miseria ú obtendrá el último precio de sus servicios. En todos tiempos ha sido proclamada la deuda del Estado para con los hombres que le consagraron su vida. Ningun sabio podrá negarla. Las

pensiones, por cesacion en el ejercicio de un empleo, son el complemento de los sueldos y pertenecen á un mismo órden de intereses; como el sueldo, contribuyen á dar al funcionario la tranquilidad de espíritu librándolo de la preocupacion del porvenir; le unen con un lazo que se estrecha cada día mas; compensan en parte la pequeñez de los sueldos, porque hacen menos necesarias las economías que la prudencia aconseja en las profesiones privadas. Por otra parte, el Estado no podría esponerse á la humillacion de ver á los que le han consagrado su juventud y edad madura, pasando su senectud en la desnudez y la indigencia. El antiguo régimen concedía pensiones, pero los cargos venales no llevaban consigo esta remuneracion, y la justicia de las recompensas concedidas á largos servicios, cedían el paso á prodigalidades ruinosas de un favor desenfrenado. La Asamblea constituyente reconoció el principio; sin embargo, el recuerdo de recientes é innumerables abusos cuyas consecuencias pesaban aun sobre el tesoro, le dictó disposiciones demasiado restrictivas.

En este momento, el régimen de las pensiones solo está organizado de una manera normal en ambos ejércitos de mar y tierra. Todo oficial á los treinta años de servicio puede hacer que se liquide su pension. Este tiempo se reduce á veinte y cinco años para los oficiales de marina. Cada año, pasado este término y los de campaña, dan derecho á un aumento de sueldo que se fija para los diversos grados, del modo siguiente:

	A los treinta años de servicio.	Aumento por cada año de campaña ó que exceda de treinta.	Máximo á los cincuenta años, comprendidos servicios y campaña.
Teniente general y vice-almirante.	4,000 fr.	100 fr.	6,000 fr.
Mariscal de campo y contra-almirante.	3,000	50	4,000
Coronel y capitán de navio.	2,400	30	3,000
Teniente coronel.	1,800	30	2,400
Jefe de batallon y escuadron, mayor y capitán de corveta.	1,500	25	2,000
Capitán y teniente de navio.	1,200	20	1,600
Teniente y teniente de fragata.	800	20	1,200
Subteniente y guardia marina.	600	20	1,000

Las heridas dan derecho al retiro cuando son graves é incurables y cuando se han recibido en los campos de batalla ó con ocasion del servicio. A los mariscales de Francia y á los almirantes no se les concede pension alguna en atencion á que conservan hasta su muerte sus títulos y sus sueldos.

Los empleos civiles se rigen por disposiciones incoherentes, confusas é incompletas. Hay funciones que no obtienen pension de retiro, sea porque se ha creido que podian prolongarse sin inconvenientes hasta la muerte, sea porque se ha retrocedido ante el enorme peso que se iba á imponer al Estado : el clero se encuentra en este caso; otros porque la remuneracion, consistiendo en remesas sobre los ingresos hechos efectivos, se les ha considerado menos como un empleo asalariado, que como una especulacion á destajo. En esta categoria se encuentran los cobradores de contribuciones directas. Los servicios que tienen señaladas cesantias se dividen en dos clases. La primera se rige por la ley de 1790, modificada por algunos decretos posteriores. Hay derecho á una pension á los treinta años de servicio y sesenta de edad, salvo las excepciones fundadas en enfermedades contraidas en el desempeño de las funciones. La pension es de la sexta parte del sueldo que se ha disfrutado en los últimos cuatro años de servicio, y aumenta la treintagésima de las cinco sextas partes restantes por cada año que pasa de los treinta. A esta clase corresponden el Consejo de Estado, el tribunal de Cuentas, los prefectos y sub-prefectos, y un corto número de otros funcionarios. Estas pensiones se pagan por el tesoro. La segunda clase, mucho mas numerosa, es la de las pensiones establecidas sobre fondos formados con descuentos del sueldo. Este sistema se imaginó para suplir, tanto á la insuficiencia de los fondos destinados por la ley de 1790 para las pensiones de retiro, quanto á la estrema pequeñez de la tarifa que habia adoptado. Los empleados pensaron hacer por sí mismos los fondos

necesarios para una remuneracion mas estensa por medio de un descuento de su sueldo. El gobierno se prestó con afan á una combinacion que le descargaba de su deuda, y durante mucho tiempo recogió las ventajas sin estar obligado á hacer los gastos; pero el producto de los descuentos no bastaba para cubrir las pensiones en la forma que se habian fijado; apareció un déficit en las cajas, y hace mucho tiempo que el tesoro público, por un sentimiento de justicia y por interés de la misma administracion, bien que pudiese en derecho riguroso no someterse á este sacrificio, viene concediéndoles subvenciones anuales que se cuentan por millones. Habiendo fundado cada administracion separadamente su caja y formado los reglamentos, las condiciones con que se obtienen estas pensiones son diferentes. En general la pension no se concede hasta los treinta años de servicio y á los sesenta de edad, y se fija en la mitad del sueldo de los últimos años de empleo. Ninguna pension puede esceder de seis mil francos. En esta categoria se encuentran las administraciones centrales, la magistratura, las direcciones de Hacienda, la Universidad, los puentes y calzadas, el cuerpo diplomático y consular; es decir, el mayor número de funcionarios.

Un régimen que carece de unidad y armonia, y en el que los derechos mismos de los empleados pueden ponerse en tela de juicio, llamaba necesariamente la atencion del gobierno y de las Asambleas, y de treinta años á esta parte se han hecho esfuerzos numerosos y repetidos para reemplazarle con una ley nueva. El exámen de las medidas que hay que tomar, promueve una multitud de dificultades. Es necesario, en efecto, regular la edad y la duracion de los servicios que dan derecho á pension, fijar la proporcion, segun los elementos diversos que deban entrar en este cálculo, examinar las situaciones escepcionales que resultan de los padecimientos ó accidentes, decidir si las viudas participarán de la pension, en qué casos

y en qué proporciones; es necesario tomar todas las precauciones necesarias para garantir por una parte el servicio público contra la conservacion de empleados incapaces ó debilitados para él, y por otra al tesoro contra la pronta admision al goce de la cesantia de empleados útiles aun y fuertes, aun cuando tengan la edad, el tiempo y los servicios exigidos. Es necesario, en fin, considerar cada ramo del servicio separadamente, y en cada ramo las diversas clases de que se compone, para estudiar las circunstancias especiales que pueden reclamar un régimen distinto. Todas estas cuestiones son complejas y delicadas. Nos contentaremos con algunas reflexiones relativas á las bases del sistema.

Para librar al Estado de una carga pesada y para impedir la vuelta de ruinosos abusos, se ha hecho una proposicion que durante algun tiempo ha reunido opiniones numerosas. Se habia imaginado la creacion de cajas de ahorros, compuestas esclusivamente de descuentos sobre sueldos, abrir á cada funcionario una cuenta distinta en la que se anotarían las cantidades que dejase acumuladas, con el interes compuesto y con una parte proporcional en el residuo de lo dejado por los empleados que muriesen; combinacion que reunia á los accidentes aleatorios de una *tontina* los productos ciertos de la acumulacion. Se afirmaba que estos elementos reunidos debian procurar á cada funcionario una suma superior á las pensiones actuales, y hasta se proponia en lugar de una simple pension vitalicia, formarle un capital, cuya renta debia bastarle segun se afirmaba. Los cálculos de un sabio matemático encargado de informar acerca de este punto en el Congreso de Diputados, demostraron la falsedad de semejantes promesas. Era evidente, por lo demas, independiente de todo cálculo, que si en el sistema propuesto los recursos de las cajas de ahorro eran los mismos que los de las antiguas cajas de descuento, ó los de las combinaciones del gobierno, no podian, á pesar del artificio de

las cifras, dar resultados superiores. Una objecion de otra especie se dirigia á este sistema. Se le reprochaba reposar sobre un principio erróneo, y que tendia á considerar el Estado como exento de toda deuda hácia sus antiguos servidores. Pero este principio prevalece en todos los servicios en que se ha establecido el sistema de descuentos; el funcionario de este modo crea él mismo con una parte de su sueldo los recursos que deberán pagar en lo sucesivo la pension. La objecion hubiera tenido alguna fuerza cuando se hubiera propuesto suprimir en lo sucesivo los descuentos, y por el contrario, todos los proyectos los mantenian. No obstante, es preciso reconocer que las *tontinas* privadas, formadas á nombre de los empleados fuera del Estado y sin solidaridad de su parte, no ofreciendo por otro lado ninguna seguridad en cuanto á su duracion y á sus productos eventuales, no parecen propias para procurar á los que entren en ellas las garantías suficientes. Una circunstancia de todo punto nueva ha resuelto esta dificultad, prestando un interes particular á la proposicion de asegurar un retiro á los funcionarios en virtud de sus propios ahorros. Hablamos del establecimiento de la caja de seguros sobre la vida, de retiros para la vejez. Muchas empresas de caminos de hierro, que son verdaderas administraciones y sostienen un personal no menos digno de interes que el de nuestras administraciones públicas, imponen á sus empleados la obligacion de depositar un tanto en las referidas cajas para asegurarles una pension en la ancianidad. Esta caja, estando fundada bajo la garantia del Estado, y en realidad por el Estado mismo, ¿por qué no ha de ser la de retiros ó cesantias de los empleados? Bastaria para esto librarles del *máximum* de seiscientos francos, impuesto á los otros imponentes. El Estado podria tambien imponer en provecho de los mismos uno ó dos por ciento de sus sueldos: sacrificio inferior al que ha hecho hasta aqui, y cuya importancia seria á lo menos conocida y limitada en su origen. La facultad

que la ley concede de reservar en caso de fallecimiento el capital depositado , aseguraria un recurso á las viudas y á los hijos. De este modo se obtendrian todas las ventajas de las cajas de retiro (montes pios civiles y militares) con mayor sencillez , y el Estado, aliviado de la pesada carga de la reversion, que trastorna todos los cálculos, conoceria mejor sus compromisos.

Adoptando el sistema mas opuesto al de las cajas de ahorro , el gobierno propuso , en muchos proyectos de ley, que se pagasen por el tesoro público directamente las pensiones de todos los funcionarios civiles como paga las del ejército. Esta proposicion, preciso es reconocerlo, se recomienda por las ventajas que ofrece á los funcionarios y por los lazos estrechos que establece entre ellos y el gobierno; confirma mejor que los otros sistemas el reconocimiento del Estado á los que le han servido, y se distingue por una especie de generosidad; pero siempre se le ha empequeñecido, si se puede decir asi, y rebajado con las condiciones que se le han añadido. En efecto, declarando al Estado deudor directo, se ha propuesto sin embargo para aligerar la carga del tesoro, mantener como hemos dicho los descuentos actualmente establecidos, que ascienden en el dia á cinco por ciento en todos los servicios. Seguramente no se hubiese pensado en crearlos si ya no hubiesen existido; pero no se ha encontrado ningun inconveniente en conservar un descuento establecido hace muchos años y al que los funcionarios estan habituados. Se ha alegado, por otra parte, que las pensiones cuyos fondos se suministraban tambien por los mismos á quienes se destinan, constituian para el Estado una deuda doblemente sagrada, pues se fundaba á la vez en los servicios prestados y en los descuentos sufridos por los funcionarios; se ha creido que el pago estaria de este modo tanto mas asegurado contra las medidas de necesidad pública, que pudieran provocar una guerra, una crisis financiera, medidas á que no resistirian las pensio-

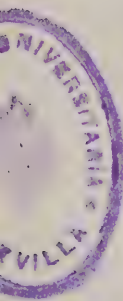
nes que se pudieran considerar solamente como concesiones de favor y casi de munificencia pública. Estas razones son graves, pero no sin réplica, y las pensiones no tendrán verdaderamente el carácter de una deuda lealmente satisfecha por el Estado sino cuando ellas dejen de estar subordinadas á un descuento previo. En realidad el sistema de los descuentos es una pura ficcion desde el momento en que el tesoro público se constituye deudor. Este sistema solo se comprende cuando la cuota de la pension depende del producto de los descuentos y cuando los funcionarios las administran por si mismos en cierto modo, y se las reparten: asi debian pasar las cosas en el régimen de las cajas de descuento; pero cuando el Estado se declara deudor en todos los casos, deudor de una pension cuya suma está fijada de antemano de un modo invariable, el descuento no es mas que una reduccion del sueldo, y hay un caso en que puede motivar las quejas mas legítimas. En efecto, se ha admitido siempre, y con razon, que el funcionario destituido pierde su derecho á la pension ó cesantia: en el sistema de las pensiones sin descuentos esta pena es justa y natural, porque el Estado no debe recompensar servicios que, interrumpidos por falta del funcionario, no han durado el tiempo requerido; en el de los descuentos, por el contrario, esta pena tiene la apariencia de una confiscacion, porque el tesoro parece que se apodera de las sumas que el funcionario se supone haber depositado en la caja. Por lo demas, no es cierto que los descuentos deban dar mayor seguridad á los pensionistas. Si aconteciese que el Estado fuese tan desgraciado y su lealtad bastante quebrantada para que se pensase en no pagar las pensiones, el interes que se uniria á los sacrificios hechos por los funcionarios, solo opondria un obstáculo impotente á esta bancarrota. Es necesario no desnaturalizar las instituciones, queriendo prever los dias de desastres públicos. Prever estos desastres como superiores á todas las reglas, y pensar que se

pudieran conjurar las consecuencias con la influencia de los principios de la moral y de la justicia, es caer en una contradicción manifiesta. Creemos que el sistema que pudiese las pensiones á cargo del tesoro, tendria por consecuencia necesaria y lógica la supresion del descuento. Tal es el régimen admitido ya para el ejército. Si conforme á esta opinion el descuento cesase de efectuarse, ¿seria necesario conservar en su estado actual ó reducir proporcionalmente los sueldos de los que los sufren hoy? La respuesta á esta cuestion se subordina al estado de la Hacienda y á las necesidades reales de los funcionarios. Nos hemos explicado con bastante claridad para que nos escusemos de decir que nos inclinariamos á la solucion que les fuese mas ventajosa.

Hemos seguido al funcionario en todo el curso de su existencia, en los primeros pasos de la carrera, en el seno de las funciones, y en el retiro concedido á su ancianidad. La teoria general de las leyes que deben regir en estas diversas situaciones, es simple y fácil de analizar. A la entrada, los principios de una sociedad libre y sometida á la ley de la igualdad, llaman al servicio del Estado á todo el que ha hecho sus pruebas y dado prendas de su capacidad. La aptitud es la primera condicion, la condicion permanente impuesta al funcionario; ella determina su admision y mas tarde su ascenso. Asi se encuentra aplicada la regla social que confiere el poder al mas digno; asi se encuentran garantidos los intereses públicos, confiados siempre á las manos mas hábiles. La admision del funcionario le asocia al Estado. En esta asociacion lleva sus trabajos, su inteligencia, cuidados asiduos y constantes. Será probo y discreto, obediente á sus jefes, exacto, firme y activo hacia el público, cuidadoso de su dignidad aun en la vida privada, atento á no confundir

nunca en el ejercicio de sus derechos políticos el hombre público con el ciudadano, con el elector, amante del deber, que debe observar como una religion; sometido en fin al poder disciplinario que castiga sus faltas. El Estado por su parte, le debe seguridad y bienestar. Le da la primera por las disposiciones que en los diversos grados le ponen al abrigo de una destitucion arbitraria, y por la proteccion con que le cubre contra las violencias y los chismes privados. Le da el segundo concediéndole un sueldo que le permite entregarse enteramente á los trabajos de su empleo, que le exime del cuidado de velar por su fortuna. Alimenta su esperanza, esta necesidad del corazon humano, dejándole entrever un porvenir siempre mejor, al que el cielo y los servicios prestados le llaman progresivamente. En fin, el funcionario que ha satisfecho su deuda, obtiene con el descanso un honroso retiro. El Estado no le olvida en su ancianidad y le asegura una existencia modesta, pero al abrigo de todo azar, hasta sus últimos momentos.

Lo que acabamos de ver no está enteramente de acuerdo con este cuadro. El privilegio y el favor no estan aun desposeidos. Las órdenes no obtienen siempre una fiel observancia; el deber no tiene adoradores fervientes. Los sueldos, escesivos en algunos de los mas elevados puestos, pero insuficientes en muchos empleos subalternos, no están repartidos en proporcion equitativa, ni sujetos con frecuencia á la ley progresiva, por la que se convierten en un medio de disciplina, en una recompensa de los buenos servicios. En fin, las cesantias no estan sujetas á una ley normal en los servicios civiles. Cada clase de funcionarios, considerada aisladamente, goza ventajas ó sufre inconvenientes que le son propios. Solo el ejército ha conseguido un sistema completo de garantias. Desde que sus individuos ingresan en las filas, hasta la muerte, se les protege, sostiene y recompensa. Sus empleos se les aseguran cuanto lo permiten las nece-



sidades públicas. Sueldos arreglados con liberalidad, á lo menos en los grados superiores, y retiros suficientes, proveen á todas sus necesidades. Se prepara á los aspirantes con largos estudios; se promete el ascenso á los mas capaces. La magistratura, el cuerpo de puentes y caminos, el de minas, gozan tambien de garantias reales; pero las remuneraciones no son proporcionadas á lo que la sociedad debe á los que le consagran tan hábiles y penosos esfuerzos. En el personal diplomático y consular, en la alta administracion, los empleos son menos estables, pero la amovilidad de los negocios lo exige; los sueldos, calculados segun las necesidades especiales, son elevados sin ser escesivos. Solo falta la regla en las disposiciones susceptibles de asegurar la escogitacion de los hombres mas capaces; faltan tambien los medios de instruirles, de formarlos. El personal de las administraciones centrales sufre tambien con la ausencia de estos medios de instruccion; es demasiado numeroso, poco retribuido en los rangos inferiores y sujeto á reglamentos, cuya diversidad es injustificable. En fin, las direcciones de hacienda reclaman solo la consagracion oficial y duradera de las medidas introducidas ya por jefes experimentados; una educacion teórica á la entrada, y mayor uniformidad en servicios tan análogos. Estas lagunas son dignas de que el gobierno y los grandes poderes del Estado fijen en ellas su consideracion.

TITULO CUARTO.

PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE LA ADMINISTRACION.

Por medio de qué procedimientos, en qué formas la administracion llena su mision? Estas formas, ¿son las mas simples, las mas rápidas? ¿Ofrecen tanto al público como á los particulares las garantías que le son debidas? Objeto digno de observacion y estudio, porque de las reglas que sigue la administracion, pueden depender la fortuna del Estado, la gestion ruinosa ó fecunda de sus intereses, los derechos de los ciudadanos, su libertad. La forma no se debe desdeñar nunca, y en los negocios públicos, su influencia no es menos grande que en los negocios privados. No se podria apreciar con justicia la administracion, sus obras, los socorros que presta al Estado, á los particulares, si no se pudiese dar cuenta de las reglas que las leyes les trazan, ó que se impone á si misma en el ejercicio de sus funciones.

En el momento en que la ley del 28 de pluvioso, año viii, se presentó al cuerpo legislativo, el orador del

gobierno M. Röederer, descomponia la administracion pública en tres órdenes de funciones: 1.º la agencia de trasmision de las leyes á los administrados y las quejas de estos al gobierno; 2.º la accion directa sobre las cosas y las personas privadas en todas las partes puestas bajo la autoridad inmediata de los administradores; 3.º en fin, la *procuracion de accion* en las partes de la administracion remitidas á los subordinados. Lo que Mr. Röederer llamaba la procuracion de accion comprendia, segun él once órdenes de poderes, que enumeraba bajo los nombres de *instruccion, impulsion, direccion, inspeccion, vigilancia, sancion de las proposiciones útiles, exámen de los actos sospechosos, censura, reforma, correccion, castigo*.

Este análisis de las funciones administrativas era mas sutil que exacto, y creaba distinciones que podian ser ciertas, pero que el entendimiento aprendia difícilmente: cuesta trabajo el reconocer, por ejemplo, las diferencias que distinguen la impulsion de la direccion, la vigilancia de la inspeccion, la reforma de la correccion. Por otra parte, la trasmision de las leyes á los administrados erigida en funcion principal, parece que entra en la procuracion de la accion, y que no tiene bastante importancia para que se la considere á ella sola como un ramo de la administracion.

Si no nos engañamos, es posible reducir el conjunto de los hechos administrativos á términos mas simples y menos metafísicos.

Los actos de la administracion pueden reducirse á cuatro categorias distintas:

1.º A aquellos por los que, en virtud de una delegacion general ó especial y para subvenir á necesidades públicas ó completar la ley, la administracion prescribe de una manera general medidas obligatorias para todos los ciudadanos.

2.º Aquellos por las que imprime el movimiento á los negocios públicos organizando los servicios cuya direccion

tiene, dando impulso á los agentes encargados de la ejecucion, ilustrándoles y marcándoles sus deberes.

3.º Aquellos que intervienen en un negocio especial, ó respecto de una persona designada para la ejecucion de la ley ó de los servicios públicos.

4.º Aquellos que tienen lugar para la instruccion de las reclamaciones dirigidas contra las decisiones ó mandatos de la administracion.

Cada una de estas especies de actos tiene su carácter particular, y está sometida á formas especiales.

CAPITULO I.

DE LAS FORMAS DE LOS ACTOS DEL PODER REGLAMENTARIO.

En todos los grados de la gerarquia política los depositarios del poder administrativo están encargados, bajo condiciones y límites señalados por las leyes, de tomar las medidas reglamentarias que reclamen los intereses cuya guarda se les confia. Los Parlamentos, que se habian inmiscuado en la legislacion y la administracion, se atribuyeron este poder, que participa de la una y de la otra. Desde 1789 la administracion lo ejerce esclusivamente. Está prohibido á los tribunales disponer en general y reglamentar (Código civil, artículo 5.º), y toda invasion de la justicia en la administracion lo está igualmente. El poder reglamentario pertenece al gobierno para toda la República, á los prefectos para su departamento, á los alcaldes para sus municipios. El primero hace reglamentos de administracion pública, los otros dictan bandos de buen gobierno. En Paris, el prefecto de policia publica edictos.

Entre las formas de los reglamentos de administracion pública las hay á que estan sometidos todos; hay otras por el contrario que se exigen solo para aquellos respecto de los cuales la ley las ha especialmente prescrito.

Todos los reglamentos de administracion pública deben satisfacer á dos condiciones. En primer lugar debe precederles una deliberacion del Consejo de Estado.

Asegurar la unidad de aplicacion de las reglas administrativas; impedir que para casos semejantes las soluciones no varíen con los servicios ó con los departamentos ministeriales; dar á la redaccion el órden, la sencillez, la claridad, los méritos esenciales y muy poco apreciados: tal es el objeto de la intervencion del Consejo de Estado.

Los reglamentos de administracion pública deben tender á encerrar cada poder en su esfera propia. Asi como las leyes no deben contener artículos puramente reglamentarios, de la misma manera los reglamentos no admiten disposiciones de pura ejecucion que deben dejarse á la apreciacion de la administracion.

Importa igualmente evitar que se estampen en ellos disposiciones escritas en la Constitucion ó las leyes. Esta trasposicion las empequeñece disminuyendo su autoridad. Los ciudadanos que encontrasen una disposicion en un simple decreto, no sabrian siempre distinguir cuál era la revestida de la sancion de la ley. El mismo gobierno podria engañarse respecto de este punto en decretos ulteriores y modificarlas como puramente reglamentarias. Por otra parte, al separar los artículos de una ley de los que le preceden ó le siguen, se puede alterar el sentido, como acontece con la frase que se arranca del libro de un escritor. Se ha llegado tambien algunas veces á cambiar el testo con solo cambiar la forma; de este modo la ley sufre en su letra y en su espíritu. El reglamento no debe jamás apropiarse la obra del legislador: es una regla generalmente observada, pero la que decretos destinados á gozar de la autoridad de los reglamentos de administracion y que no habian pasado al Consejo de Estado, han violado algunas veces. Puede citarse como ejemplo el de 31 de mayo de 1838 sobre la contabilidad, que ha rebuscado en la Carta, en las leyes y en los reglamentos una

multitud de artículos cuya reunion forma el conjunto mas disparatado.

Si se considera la alta importancia de los reglamentos de administracion pública, se comprende fácilmente que el legislador haya querido que concurren á la redaccion de estos las luces de un cuerpo que posee en tan alto grado la esperiencia práctica unida á la ciencia de las leyes.

Exigir respecto de ellos un exámen atento y profundo, es tanto mas necesario, cuanto que en razon de su carácter semilegislativo estos reglamentos, en virtud de una jurisprudencia controvertible, pero muy antigua, no pueden atacarse directamente por la via contenciosa, aunque se alegase que atentaban contra un derecho; todo lo mas que se concedia algunas veces en favor de los ciudadanos, era que se defendiesen contra los actos particulares que constituian su aplicacion: por otra parte, el derecho concedido á los tribunales para no pronunciar las penas impuestas á su violacion, si las consideraban ilegales, no es mas que un remedio indirecto é incompleto. Bajo la Monarquia constitucional se podia reclamar ante las Cámaras; hoy el único recurso es acudir al gobierno; y como este medio es de un órden puramente discrecional, se necesita mas que nunca tomar de antemano las mayores precauciones contra el error y la precipitacion.

El Consejo de Estado debe, pues, consultarse; pero no emite mas que un dictámen que no es obligatorio para el gobierno. El derecho de hacer los reglamentos de administracion pública, siendo un atributo del poder ejecutivo, podia dar lugar á una separacion irregular de los poderes llevándolo al Consejo de Estado; pero al mismo tiempo hay motivo para temer que el dictámen de esta corporacion no se desdeñe con demasiada ligereza, y más de una vez se ha visto á simples empleados que estaban á la oreja del ministro hacer prevalecer su opinion particular contra la del Consejo de Estado.

Como los reglamentos de administracion pública no son el mayor número de veces sino una especie de delegacion del poder legislativo al poder ejecutivo, la Constitucion de 1848 habia admitido que la Asamblea nacional pudiese, cuando lo creyera conveniente, encargar por si misma al Consejo de Estado la formacion de estos reglamentos, los que en este caso no podia modificar el gobierno. Este podia únicamente, de acuerdo con una disposicion que el Consejo de Estado habia inscrito en su reglamento interior, rehusar su promulgacion, y la Asamblea estaba llamada á decidir la cuestion que se promovia entre el Consejo y el poder ejecutivo. Las atribuciones respectivas de los poderes eran por este medio respetadas, y la delegacion hecha por la Asamblea recibia su completa ejecucion.

Este sistema conveniente en todos sentidos, no podia por tanto conciliarse con la nueva organizacion política que ha establecido la Constitucion de 1852, y bajo su imperio, todos los reglamentos de administracion pública nacen de la plena autoridad del Presidente de la República. Se han visto ministros sabios y circunspectos antes de modificar los proyectos que habian resuelto, trasladarlos al Consejo de Estado: ejemplo que debiera imitarse en todas circunstancias. Esta práctica seria un testimonio de la deferencia debida á cuerpo tan considerable; impediria que sus dictámenes se desatendiesen sin motivos suficientes, y procuraria á la vez á la ley y á los ciudadanos preciosas garantias.

La segunda condicion impuesta á los reglamentos de administracion pública, es la promulgacion; de la misma manera que la ley, de que son un apéndice, se ponen en conocimiento de los ciudadanos y se hacen ejecutorios para todos.

Independientemente de estas condiciones, ciertos reglamentos. deben prepararse en virtud de una instruccion administrativa de bases determinadas. Asi, cuando pueden

ocasionar la imposicion de contribuciones á los ciudadanos, ó servidumbres á la propiedad, se prescriben informaciones y juicios periciales y se exigen dictámenes; por este medio los interesados pueden presentar sus observaciones, bien por si mismos, bien por el intermedio de los consejos electivos que los representan, y se apela á la ciencia de los hombres, del arte y de los consejos administrativos.

Acabamos de decir las formas que se imponen á los reglamentos de administracion pública: conviene al presente investigar qué medidas, por su naturaleza, reclaman la aplicacion de estas formas, ó en otros términos, exigen que se haga un reglamento de esta especie. Esta cuestion no carece de dificultad, porque ninguna ley la ha resuelto en principio y porque de hecho se toman medidas reglamentarias por simples decretos, mientras que las formas de los reglamentos de administracion pública se siguen y consideran, y á veces se ordenan, como medidas que carecen del carácter reglamentario.

Con frecuencia las leyes deciden que para su ejecucion intervendrá un reglamento de administracion pública. En este caso no se suscita ninguna duda, y el tribunal de Casacion no reconoce fuerza obligatoria á los decretos espeditos sin que el Consejo de Estado haya sido previamente consultado. Pero cuando en el reglamento no se prescribe espresamente, ¿á qué especie de disposicion se aplicarán las formas? ¿dónde concluye el dominio del decreto, ó comienza el del reglamento? Puede decirse que siempre que se trata de disposiciones que ordenan de una manera general y permanente, que imponen deberes á los ciudadanos y ocasionan, en caso de infraccion, una repression penal, hay que recurrir á un reglamento de administracion pública; pero esta regla no está escrita en ninguna parte, ni ha recibido la sancion de la jurisprudencia.

En el segundo grado de los poderes autorizados para hacer reglamentos, se encuentran los prefectos. Su dere-

cho difiere de el del gobierno, en que se circunscribe á la esfera de sus funciones, y su ejercicio no puede estenderse mas allá de los intereses generales que afectan al departamento. El principio se encuentra en la necesidad de procurar la satisfacion de las necesidades públicas, de conjurar los peligros inminentes, y de proveer al bienestar colectivo de los ciudadanos. Participa mucho mas del poder reglamentario de la autoridad municipal, de que hablaremos en seguida, que de el del gobierno que acaba de esponderse. Tiene su origen en la ley de 22 de diciembre de 1789, que encargó á las administraciones departamentales «de todas las partes de la administracion, y principalmente de las relativas al sostenimiento de la sanidad, seguridad y tranquilidad públicas.» Los prefectos, habiéndose sustituido en el año viii á las administraciones departamentales, heredaron esta atribucion, á la cual se unia el poder reglamentario.

Los edictos que espiden con este título estan sometidos á fórmulas determinadas. Tal vez la ley debiera obligarles á tomar de antemano el dictámen del Consejo de Prefectura, á falta del de el consejo general, que no estando reunido de una manera permanente, no puede consultarse en todas ocasiones. Por lo demas, como estos edictos son siempre susceptibles, salvo los derechos de tercero, de ser revisados ó modificados por la autoridad superior y el prefecto mismo, y las partes interesadas tienen derecho de hacer reclamaciones, los errores en que incurren nunca son irreparables.

Por otra parte, los edictos reglamentarios de los prefectos, como los reglamentos de administracion pública, tienen por sancion las penas que la autoridad judicial aplica á los contraventores, y esta rechaza dar fuerza á las disposiciones, en que un prefecto se hubiese escedido del límite de sus poderes, ó desconocido las condiciones esenciales á que la ley ha subordinado su ejercicio.

Con independendencia de esta atribucion general, las le-

yes han conferido á los prefectos para objetos y casos determinados , un poder reglamentario. Así la ley de 15 de mayo de 1818 les encarga hacer reglamentos sobre los gastos de cobranza en materia de contribuciones directas. Estos reglamentos no pueden, sin embargo, ejecutarse sino despues de haber recibido la sancion del gobierno. La ley de 21 de mayo de 1836 sobre caminos vecinales, encarga igualmente á los prefectos hacer reglamentos para la ejecucion de sus disposiciones. Mas exige tambien que se comuniquen al consejo general , cuyas observaciones se trasmiten al ministro, que aprueba el reglamento. En fin , la ley de 3 de mayo de 1844 sobre la caza, confiere á los prefectos un derecho análogo. Los reglamentos que les ha confiado no estan sometidos á la aprobacion de la autoridad superior, pero no pueden darse sino con el dictámen del consejo general.

Entre los magistrados investidos del poder reglamentario, los alcaldes ocupan el lugar menos elevado, pero no el de menos consideracion. Encargados «de hacer gozar á los habitantes la ventaja de una buena policia, asi como tambien de la limpieza, salubridad y tranquilidad de las calles, sitios y edificios públicos (ley de 13 de diciembre de 1789)», son, para todo lo que se refiere á estos objetos esenciales, los legisladores de la comunidad. Su derecho es inherente á sus funciones mismas. Solo cuando sus edictos tienen un caracter reglamentario, y deben por lo mismo abrazar el presente y el porvenir, la ejecucion se suspende durante un mes, para que la autoridad superior á quien los alcaldes estan obligados á comunicarlos, pueda, si lo tiene por conveniente, pronunciar su derogacion; precaucion sábia para con funcionarios que no ofrecen siempre las garantias de capacidad y de instruccion necesarias para esta parte de su ministerio.

El derecho de nulidad reservado á la autoridad superior, y el exámen de la judicial, que aunque indirecto, no presta fuerza mas que á los edictos que estan encerra-

dos en los límites de la ley, son las únicas garantías establecidas para con los alcaldes. Ninguna forma se les ha trazado, ningún consejo les ilustra. Algunos consultan oficialmente al ayuntamiento; la mayor parte se abstienen de ello, ninguno está obligado á hacerlo. El dictámen de este consejo parece útil en todo caso, bien que no se pueda disimular que en él es donde esta deliberacion anticipada podria crear algunas dificultades. En muchos países estos edictos se espiden por el consejo municipal mismo, ó por la asamblea que ocupa el lugar de él. Por lo demas, es bueno en general, que la administracion obre, en cuanto sea posible, de concierto con aquellos que representan cerca de ella los votos y las necesidades públicas. Esta participacion les da un conocimiento mas real de las dificultades prácticas que surgen de los negocios; hace pesar sobre ellos una solidaridad que dulcifica la resistencia y desarma con frecuencia las oposiciones forzándolas á esplicarse.

De este modo, en el Estado, en el departamento, en el municipio, se ejerce el poder reglamentario, menos solemne, menos estable que la ley misma, pero que afecta á los ciudadanos en intereses mas numerosos, mas inmediatos, mas íntimamente ligados á sus diarias necesidades y á todos los accidentes de su vida comun.

CAPITULO II.

FORMAS DE LOS ACTOS DE DIRECCION Y DE IMPULSION.

La direccion superior de la administracion parte del centro, y sin intermediarios, ó pasando por los que se encuentran colocados entre el gobierno y sus agentes secundarios, se estiende por todos los puntos del territorio. Es uno de los instrumentos mas enérgicos y menos ofensivos de la centralizacion, porque tiende á mantener, tanto por el Consejo como por la autoridad, el orden, la

unidad, la actividad comun que constituyen su objeto y sus beneficios. El tribunal de Casacion, el Consejo de Estado, encargados de la conservacion de estos intereses preciosos, no obran sino en casos especiales, cuando son espresamente invitados; mas activa, mas constantemente atenta, la administracion central está siempre en ejercicio é incesantemente ocupada en imprimir el movimiento y mantenerle.

Con la ley y los reglamentos se fundan los servicios públicos. Es necesario organizarlos, arreglar su marcha, su manera de funcionar, determinar el número de agentes que los desempeñen, asignar á cada uno su grado, su funcion, sus deberes. La administracion provee á ello desde luego con órdenes y decretos.

Como los que se dan con este fin no deben recibir su aplicacion sino á la vista de las personas ó de las cosas que dependan de la administracion, no tienen necesidad de estar rodeados de las mismas formalidades que los reglamentos de administracion pública. Estan firmados por el jefe del Estado, que puede modificarlos ó revocarlos segun las circunstancias ó las necesidades. Sin embargo, ocurre con frecuencia que la ley, para cuya ejecucion se hacen, exige que esten redactados *en forma de reglamentos de administracion pública*, ó *habiendo oido el Consejo de Estado*, locuciones diferentes, pero cuya significacion es idéntica. Algunas veces tambien la administracion, aun cuando esté dispensada de ello, juzga conveniente consultar al Consejo de Estado, á fin de aprovecharse de sus dictámenes y dar al decreto mas autoridad.

Cuando la administracion no cree necesario recurrir á un decreto, simples órdenes ministeriales organizan los servicios. Tienen la suficiente autoridad para todo aquello que el ministro estaria autorizado á mandar por si mismo, porque no puede disputársele el derecho de establecer por medio de una disposicion general lo que podria ordenar para cada caso particular, pero no ofrecen tanta

garantia como los decretos. Los ministros pueden siempre derogarlos, y se creen autorizados para hacerlo á su antojo. Por otra parte, estas órdenes no tienen autoridad sino en el círculo de las atribuciones del ministro que las ha formado, y con frecuencia no duran sino lo que el ministerio; en general no reciben publicidad alguna. Se puede desde luego disputar el valor de las que no se aplican esclusivamente á los objetos y á los individuos que no estan inmediata y enteramente bajo las órdenes del ministro. Asi es que una simple orden ministerial á reglamentado el servicio interior de las prisiones, la disciplina y el régimen de los detenidos; esta orden, que contenia las disposiciones mas sabias y prudentes, no escedia las facultades del ministro, y se ha ejecutado sin oposicion; pero era su aplicacion mas estremada, y es permitido creer que las medidas que ella prescribia no hubieran perdido nada con ser adoptadas en un decreto, ya que no por un reglamento de administracion pública.

Despues que la ley ha recibido su complemento por los reglamentos de administracion pública, los decretos, las órdenes de organizacion, dan principio á la direccion administrativa propiamente dicha. Conciérne, sea al conjunto de un servicio, sea á un negocio ó á un agente particular; en otros terminos, es general ó especial: Condesirémosla bajo estos dos aspectos.

Los actos que verifica la administracion superior para dirigir los servicios públicos en su conjunto, tienen por objeto, ó la interpretacion de la ley, ó indicar reglas de conducta.

Una ley bien redactada debe ser breve, clara, esplicita; pero la brevedad que evita las aclaraciones sucesivas, perjudica algunas veces á la claridad misma, y la disposicion mas explicita puede presentar un sentido ambiguo. Es necesario haberse aplicado á redactar leyes para comprender bien cuánta dificultad ofrecen á pesar de la índole de nuestro idioma, tan simple, tan preciso y tan

lógico. No hay ley alguna que no ofrezca dudas; cuando estas dudas atañen á un derecho privado, pertenece á las jurisdicciones resolverlas; pero los procesos deben evitarse, y cuanto mejor la administracion previene las quejas y escucha atentamente las reclamaciones, mejor cumple su mision. Desde luego la aplicacion de la ley no pone siempre derechos en cuestion, y cuando versa solo sobre los intereses de alguna jurisdiccion no contradicha, nadie está mas interesado que el gobierno en ponerla en armonia con el pensamiento del legislador.

A esta necesidad responden las instrucciones y las circulares. El gobierno deposita en ellas el resultado de su esperiencia y de sus estudios, traza el verdadero espíritu de la ley, que ha presentado él mismo al cuerpo legislativo, y cuyo espíritu conoce por haber seguido la discusion; reúne los precedentes cuya tradicion posee, y los principios generales de derecho de que está penetrado.

Aunque por su naturaleza estas instrucciones entren en los poderes, en cierto modo internos, de la administracion, su importancia es tal, que la Asamblea constituyente en 1789 no desdeñó hacer por si misma las que eran necesarias para la ejecucion de ciertas leyes, y principalmente de las que fundaban el nuevo sistema administrativo. Pensó, sin duda, que nadie mejor que ella misma podria revelar su espíritu y asegurar su fiel aplicacion. Las circunstancias, la novedad del objeto, la falta de un gobierno estable, esplican esta derogacion de la division regular de las atribuciones; en efecto, en los tiempos ordinarios no pertenece á otro que al gobierno formar las instrucciones que interpretan la ley, y nada puede emanar del poder legislativo que no tenga el valor y el título de tal.

Las instrucciones no sirven solo para interpretarla, tienen tambien por objeto arreglar su ejecucion. El ministro da á conocer á sus subordinados los deberes que la ley les impone, la época en que deben cumplirlos, los dere-

chos que les corresponden , y el uso que conviene hagan de ellos. Remueve las dificultades que se le señalan , disipa las incertidumbres , corrige las aplicaciones viciosas , impide las divergencias que llevarian el desórden al principio fundamental de la unidad.

Alguna vez la circular tiene un carácter político. En efecto, las leyes cuya ejecucion se encarga al gobierno, no se oponen, á pesar de lo absoluto de sus términos, á una apreciacion discrecional. Segun el estado de los ánimos, las necesidades de la sociedad y las circunstancias, su aplicacion puede ser tolerante ó rigorosa. Hay momentos en que las leyes de órden público deben aplicarse con firmeza; hay otros en que pueden dormir como la espada en la vaina. Las leyes del impuesto mismas, por muy terminantes que sean sus disposiciones, reciben algunas veces temperanzas que exigen los sufrimientos de las poblaciones por lo crudo de la estacion , ó por la invasion de una plaga ; el administrador sabio y prudente no olvida nunca que hay una dureza de procedimientos que perjudica al tesoro público lejos de aprovecharle, y que el Estado , como cualquier otro acreedor, se espone á perderlo todo si no quiere conceder nada. Hé aqui lo que esplan las circulares. La administracion incurre en una responsabilidad sobre este punto á que no podrian esponerse sus subordinados. Llena su verdadera mision , escucha el voto de los pueblos, y sin atentar contra la voluntad del legislador, accede á este voto en la proporcion requerida por la justicia y la política.

Con las circulares, la administracion procura tambien propagar los institutos útiles debidos al celo privado de los ciudadanos que toma bajo su proteccion sin pretender dirigirlos. De este modo es como las salas de asilo, las cajas de ahorro y las *creches* (1), establecimientos por tan-

(1) Las *creches* son unos establecimientos de beneficencia nuevos en Francia é importados de Inglaterra. Estos establecimientos tienen por objeto librar á las madres del cuidado de sus niños menores de dos años, du-

tos títulos dignos de estímulos y apoyo, han recibido de las circulares el mas favorable impulso. Tambien se ha visto á ciertos ministros recomendar por este medio publicaciones ó empresas particulares; pero es necesario que el bien público se encuentre manifestamente interesado para que se conceda á los particulares este medio de influencia.

La autoridad de las circulares es puramente moral. La ley no puede recibir de ellas ningun ataque; toda su trascendencia se reduce á espresar una opinion ó dar un impulso. No pueden crear ninguna obligacion para los ciudadanos. Muchas sentencias del tribunal de Casacion y del Consejo de Estado lo han decidido espresamente. Pero ligan á los agentes de la administracion, salvo el derecho que les queda siempre de no someterse á una interpretacion que les parezca errónea, y de representar sobre la conducta que se les traza, si su conciencia se resiste á seguirla.

Cuando Mr. Francisco de Neufchateau abandonó por segunda vez el ministerio del Interior, hizo imprimir la coleccion de circulares que señalaron el curso de sus dos administraciones. La publicacion de todas las circulares de este ministerio se ha hecho despues y continuado hasta 1839, por los cuidados del gobierno. Se encuentran en ellas los documentos mas preciosos sobre ramos del servicio público que componen hoy tres ministerios. El jurisconsulto, el administrador, el economista pueden consultarla con provecho. Si el tiempo ha derogado un gran número de cuestiones allí tratadas, no dejándoles mas que

rante las horas de trabajo. En ellos se prodigan á estas criaturas todos los cuidados que requiere su corta edad. Cuando aun no han salido de la lactancia, las madres, en las horas de descanso, acuden á amamantarlos. A todos ellos se les da por las camareras que los cuidan, una sopa en horas determinadas. Para que esta caritativa institucion pierda el carácter de una limosna, se obliga á las madres á pagar una retribucion insignificante. Parece que á pesar de la humildad de estos establecimientos, son grandes los beneficios que han reportado en Francia. (N. de los T.)

un interes histórico , muchas otras no han cesado de ocupar la administracion.

Seria muy importante que en cada ramo del gobierno se recogiesen todas las circulares antiguas, á fin de coordinarlas y componer, por decirlo así, con ellas un cuerpo de doctrina administrativa. No se detendria ante los obstáculos que se oponen á la codificacion de las leyes y los reglamentos. En efecto, depende de cada ministro, de cada jefe de oficina hacer abrogar, modificar las circulares que le pertencen. Esta refundicion destruiria una confusion peligrosa. Las circulares se suceden, se sustituyen unas á otras, y á veces tambien se contradicen. El agente que busca en ellas una regla de conducta, no la encuentra siempre claramente trazada, y la contradiccion de las instrucciones administrativas viene á agregarse á la de las leyes redactadas con precipitacion y sin un plan general. En el departamento de la justicia, entre otros, los oficiales del ministerio público han recibido de cuarenta años á esta parte instrucciones que forman una coleccion incompleta en la mayor parte de los tribunales, tan voluminosa como incoherente. Un guarda sellos habia emprendido reasumirlas todas, reproduciendo con orden y método lo que todavia era aplicable, pero semejante proyecto no se ha llevado á cabo.

Por mucho tiempo se ha considerado el secreto como una condicion necesaria de la politica, de la hacienda, de la administracion, y aun de la justicia. Esta preocupacion solo reina ya en ciertos espíritus limitados, y la esperiencia ha demostrado el vicio que lleva consigo. La publicidad preserva la política de la deslealtad; del despilfarro á la hacienda, y de la arbitrariedad á la justicia. No ha sido menos útil á la administracion, y sus ventajas manifiestas han contribuido á darle estension. Se publican todas las circulares que tienen un carácter general y permanente. Las mas importantes aparecen en *El Monitor*, las otras en las colecciones oficiales y semi-oficiales, creadas en el seno

de diferentes administraciones. Por este medio enterados los administrados del pensamiento que preside á la ejecucion de las leyes, pueden juzgarle y discutirle, y los agentes tienen siempre presente á sus ojos una guia provechosa. No obstante, se comprende que la administracion no pueda publicar todas sus comunicaciones. Cuando teme una falta en la cosecha, la invasion de una epidemia, los trastornos precursores de una revolucion, y ordena en consecuencia medidas de precaucion ó de seguridad, publicar estas circulares seria perturbar los negocios, sobresaltar á los pueblos y quizas agravar el mal en vez de conjurarlo. Pero las circulares confidenciales son en corto número, y solo las mas imperiosas consideraciones pueden motivar una escepcion, momentánea casi siempre, á la regla general de la publicidad.

En las administraciones centrales se elaboran todas las instrucciones de los ministros y de los jefes de los grandes servicios públicos. Allí se recojen los documentos parlamentarios, los archivos administrativos, las nociones prácticas y de union, que procura diariamente el movimiento de los negocios; allí se hallan reunidos en gran número hombres laboriosos y ejercitados, que reunen los materiales de las circulares, discuten los principios, redactan el testo, dan cuenta al ministro ó al jefe que les imprime el sello de su autoridad; allí en fin, está el foco de la direccion administrativa.

En general, en virtud de las reglas gerárquicas que hemos trazado, la administracion central corresponde con los jefes puestos á la cabeza de los departamentos ó de las otras circunscripciones territoriales, prefectos, fiscales, agentes intermedios de los servicios especiales; estos á su vez, están encargados de dirigir á sus subordinados respectivos; los prefectos dan á los sub-prefectos y alcaldes las instrucciones, que se imprimen y publican en el *Boletín* de los actos administrativos que cada departamento posee; los fiscales ó procuradores generales corresponden con los

procuradores de la República, estos con los jueces de paz. La misma sucesion de relaciones se establece entre los jefes secundarios de servicios especiales y sus inferiores. Así de grado en grado la direccion se ejerce, el pensamiento del gobierno se trasmite, y todas las ruedas de la máquina reciben el impulso.

Esta impulsión no consiste únicamente en la enseñanza colectiva y general, de que las circulares son los conductores; abraza también los negocios especiales hasta en los menores detalles de la administración; estimula el celo, remueve los obstáculos, combate la negligencia, lucha contra las pasiones locales, impone la exactitud y defiende los intereses legítimos. Para este efecto se dan órdenes, se piden instrucciones, se exigen estados de situación, se ejerce una vigilancia constante; los agentes son llamados á dar cuenta de su conducta; los comisionados van á reemplazarles y á cumplir las obligaciones que han resistido ó descuidado ejecutar por sí mismos; se les imponen castigos disciplinarios. Una correspondencia sostenida sin interrupción entre el jefe y sus subordinados, asegura la autoridad del uno y la obediencia de los otros.

El estilo y el tono de esta correspondencia se modifican con los tiempos y los hombres. El laconismo y la rudeza acusan gobiernos y ministros á cuyos ojos la dureza del lenguaje es un signo de fuerza. La política de la buena educación se encuentra con aquellos que creen que la autoridad nada pierde con observar las reglas de la urbanidad, y que un carácter enérgico no necesita para nada ser altanero ni imperioso.

Tales son los medios que la administración emplea para dirigir los negocios públicos y para asegurar su conducta regular. De este modo el poder reglamentario completa la ley ó la suple; la dirección administrativa establece los resortes con los cuales se le comunica el movimiento, y los pone á disposición del Estado: entonces es cuando la administración entra en todos los detalles de ejecución,

relativamente á los negocios particulares y á los ciudadanos que se encuentran relacionados con ella. ¿Qué formas sigue en esta parte de sus funciones? Esto es lo que vamos á examinar.

CAPITULO III.

FORMAS DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS Á LOS NEGOCIOS ESPECIALES Ó Á LAS PERSONAS PRIVADAS.

La administracion está incesantemente en contacto con los ciudadanos, sea por el ejercicio de la policia administrativa, sea por el cumplimiento de las funciones que se le encomiendan con un interes general de orden y de policia, sea en fin por la gestion de los servicios públicos. Las formas de su accion cambian, segun trata del uno ó del otro de estos objetos.

Para el ejercicio de la policia administrativa, el oficio principal de la administracion, es evidenciar las contravenciones y afianzar las jurisdicciones investidas del derecho de reprimir las. Sus agentes forman procesos verbales, se ratifican ante los magistrados, si la ley lo exige, y los transmiten á los tribunales judiciales ó administrativos.

Aqui tambien se encuentra esa facultad de apreciacion que es de la esencia del poder administrativo. Si las infracciones no están probadas á los ojos de todos, si se hubiesen hecho distinciones personales, el gran principio de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley se violaria. La administracion faltaria á sus primeros deberes, si todos no pesasen lo mismo en su balanza; pero no siempre y en todas épocas puede desplegar la misma severidad. Le corresponde contemporizar, por ejemplo, cuando la ley es nueva, y á los que afecta la conocen mal ó no han contraido las costumbres que debe crear. La administracion puede entonces dar saludables advertencias, y no provocar procesos sino en el caso de que sus consejos se desprecien. Esto es entrar en las miras del legisla-

dor, buscar ante todo el objeto que se propone, y no hacer jamás salir de sus prescripciones rigores inútiles. Las circunstancias pueden, por el contrario, tomarse en consideracion para motivar una severidad especial. Por esto cuando las enfermedades pestilentes invaden las poblaciones, la ejecucion de las leyes que interesan la salubridad, debe vigilarse con una actividad inflexible, y no se tolera ninguna infraccion.

Se ha preguntado algunas veces si la administracion tenia derecho de suprimir los procesos verbales de sus agentes y sustraerlos asi al exámen de la autoridad judicial. En principio este derecho no le pertenece. Su mandato concluye donde la justicia empieza; por la prueba oficial de un hecho punible. La cuestion ha sido resuelta asi respecto de los comisarios de los caminos de hierro, que habian dado lugar á ella. Segun la ley, todos sus procesos verbales deben trasmitirse al procurador de la República llamado á examinarlos y á reclamar ó no la informacion. Este magistrado ejerce un derecho de exámen preliminar; pero este derecho es la esencia de sus funciones y lo ejerce bajo diverso punto de vista que la administracion, bajo un punto de vista puramente jurídico.

Probar las contravenciones en esta parte de los poderes de la administracion, es su principal, pero no su único deber. Tiene tambien, en nombre de la seguridad pública, el derecho de prescribir ciertas medidas especiales ó accidentales. Para preservar la salubridad ordena que se suprima un poco de infeccion; para cortar los progresos de un incendio manda demoler los edificios; para facilitar la circulacion manda que se quiten los materiales colocados en la via pública. Gestiona asi en nombre de todos y por interes comun. Al efecto, los prefectos y los alcaldes (*maires*) dictan órdenes que no estan sometidas á ninguna fórmula especial ni al dictámen previo de ningun Consejo. La urgencia resistiria con frecuencia las dilaciones que llevaria consigo una instruccion cualquiera. Estas órdenes son

obligatorias; el que las resista ó impida ejecutarlas, puede ser llevado ante los tribunales y castigado con las penas de policia.

Otros poderes se han conferido por intereses análogos, á la administracion. Leyes demasiado numerosas han, subordinado como hemos visto, á su autorizacion preliminar el ejercicio de ciertas facultades. (1) Algunas veces está autorizada para hacer concesiones, por ejemplo en materia de minas. En general está obligada, antes de ordenar, á cumplir formalidades cuyo objeto es advertir á los terceros interesados, llamar al público para que contradiga, á fin de probar las ventajas y los inconvenientes de la autorizacion ó de la concesion. Si la importancia de los derechos que trata de conferir reclama un exámen profundo, debe tomarse el parecer del Consejo de Estado. Por esto se exige para conceder la autorizacion de establecimientos peligrosos, insalubres, ó incómodos de primera clase, y para los de minas.

En el ejercicio de estos poderes, la administracion está investida de una autoridad completa; puede acordarlos ó negarlos. La ley descansa enteramente en su sabiduria. Pero es preciso guardarse de confundir el poder discrecional, de que goza, con el arbitrario. El primero está sometido á condiciones y á reglas. Cuando la ley, que no puede preverlo todo ni arreglarlo todo, delega su derecho á un apreciador mas flexible, mas próximo á los ciudadanos, mejor situado para apreciar todos los elementos de solucion, cree que solo escuchará la justicia y la utilidad pública, y lejos de permitir que estas dos bases de un buen gobierno se quebranten, para sostenerlas es para lo que se deja sustituir por la administracion. La ley niega el poder arbitrario; es el enemigo de la regla, el atributo del despotismo, y no puede encontrar sitio en la legislacion de una sociedad regularmente ordenada.

Al derecho de refutar la autorizacion ó la concesion,

(1) Véase título II, el capítulo de la Centralizacion

se liga necesariamente el de imponer condiciones; pero es preciso que estas condiciones las dicte el interes mismo en vista del cual la administracion ha sido llamada á autorizar ó conceder. De este modo prescribe las medidas que convierten en salubre un establecimiento clasificado como nocivo, previene al concesionario de una mina que observe ciertas precauciones en la explotacion. Toda otra condicion seria contraria al derecho. Habria concusion en exigir un censo ó tributo aunque fuese en beneficio del tesoro; exceso de autoridad imponiendo cargas en favor de un tercero ó de un inmueble del Estado; violacion de la ley en prescribir, aunque fuese en interes general y con consentimiento del concesionario, cualquier medida derogatoria del derecho público. La administracion es fiel á esta regla, y cuando en razon de otros derechos se propone traspassarla, el Consejo de Estado la llama al orden.

Tal es la forma de la accion administrativa en el ejercicio de funciones que se refieren á la policia pública. Estudiemos ahora la forma de los actos relativos á los servicios confiados á la administracion; queremos hablar de los actos de gestion, de intendencia, si se puede decir asi, que necesiten las propiedades, las rentas del Estado y las transacciones que está llamada á ejecutar.

Los grandes servicios públicos, y especialmente el impuesto y la contabilidad, tienen sus formas y sus reglas particulares, cuya descripcion no puede entrar incidentalmente en este bosquejo general. Solo se trata de los actos comunes á todas las ramas de la gestion administrativa.

De acuerdo con el poder legislativo y bajo su autoridad, los cuidados de la administracion efectúan esta gestion sin interrumpirla: disposicion y destino de inmuebles, compras precisas para las necesidades del Estado, empleo de los objetos y productos que posee, todas las operaciones, en fin, referentes á la fortuna pública ó al servicio general se deciden, ejecutan ó reglan con decretos, órdenes y mandatos escritos.

Entre la administracion y terceras personas se verifican contratos; es preciso hacer convenios, comprar, vender, arrendar, emprender trabajos, procurarse manufacturas para vestir los detenidos y el ejército, el trigo para mantenerlos, los forrages para alimentar los caballos, los materiales para los caminos, los edificios, etc. Como todos estos actos se hacen igualmente por cuenta del Estado, y que diversos solamente por su objeto son en esencia los mismos, la ley y los reglamentos les han sometido á reglas comunes.

En primer lugar, la administracion, para los contratos que celebra es su propio notario; les da autenticidad; prerogativa justamente concedida al carácter de los agentes que la representan, á la regularidad de su marcha, á la publicidad que rodea de ordinario sus transacciones, á la naturaleza, en fin, de los objetos que trata. Es harto sencillo el que no tenga necesidad de acudir á los escribanos públicos, instituidos por ella misma para suplir la inesperienza é ignorancia de los particulares. Solo es preciso que sus actos sean regulares, que emanen de la autoridad establecida por la ley para suscribirlos, y cuando requieren una aprobacion ulterior, que esta haya sido concedida. Con estas condiciones, la autenticidad es completa y surte todos sus efectos, la hipoteca, la fuerza ejecutoria, etc.

Semejante privilegio concedido á la administracion, se esplica tambien por otra condicion que se le impone y que atañe á la posicion escepcional de sus agentes. Hay, en efecto, esta diferencia entre el particular que estipula para si mismo y el administrador que lo hace para el Estado; el primero es impulsado por su interes personal á exigir las mejores condiciones, á discutir con rigor las que se le proponen, á no conceder nada sin recompensa, mientras que el otro por negligencia, tolerancia, ya que no por colusion, puede dar su consentimiento á estipulaciones que sean onerosas para el público. Por otra parte,

el buen nombre de la administracion forma parte de su ascendiente moral, que constituye su principal fuerza; y si le importa mucho no quebrar, no le importa menos quizás el que jamás se le acuse, se le suponga capaz de hacerlo. Estas graves consideraciones han hecho admitir, relativamente á las compras ejecutadas por el gobierno, una regla que se ha considerado á la vez como una garantia de la fortuna pública y de la reputacion de los administradores. Estas compras deben hacerse en subasta y con publicidad; la publicidad llama las ofertas, la subasta hace entrar en lucha á los que se presentan.

Se debe la adopcion de esta regla al recuerdo de las contratas que en otras épocas han sublevado la conciencia pública, comprometido las rentas del Estado, y deshonorado mas aun á los ministros que firmaron los contratos, que á los particulares que hicieron una fortuna escandalosa por su medio. El remedio adoptado ha podido poner término á los fraudes vergonzosos; mas el Estado, ¿ha encontrado todos los beneficios que se le prometieron? Séanos permitido dudarlo. La concurrencia, sea por efecto natural, sea por consecuencia de conciertos ilícitos, no hace triunfar siempre á los contratistas que ofrecen mas capacidad, mas responsabilidad y moralidad; excesiva, reduce el precio á una tasa tan ínfima que los hombres prudentes se retiran y los que contratan no pueden tener ganancias ó se arruinan; insuficiente, obliga al gobierno á pagar mas caro que si hubiera tratado de persona á persona. No obstante, para prevenir estos inconvenientes se han adoptado precauciones. Segun los casos, la administracion, preparando de antemano la lista de los concurrentes que admite á licitacion, elimina á los que no satisfacen las condiciones requeridas; fija el precio *máximo* ó *mínimo*, segun que la adjudicacion deba tener lugar á la baja ó á la alza; se exigen fianzas; los conciertos culpables que tienen por objeto alejar los postores, se persiguen y castigan. Estas precauciones corrijen los defectos del sis-

tema de la concurrencia, pero no los borran del todo. No se puede negar que las contratas personales, hechas con discernimiento, inteligencia y probidad, procurarian frecuentemente mejores resultados ; ¿pero cómo defender al Estado contra el descuido ó el fraude de sus agentes, contra la desconfianza de una opinion enemiga y apasionada, contra los ataques de los competidores escluidos?

Por fortuna la regla de la publicidad y de la concurrencia, admite escepciones numerosas, reclamadas por la necesidad. Si es urgente la operacion ó exige secreto, si pide artistas experimentados, si solo tiene lugar á título de ensayo, si versa sobre valores insignificantes para que permitan los gastos y el aparato de una adjudicacion, si la concurrencia es imposible porque el objeto de la contrata está en solo una mano, se autoriza al gobierno para tratar privadamente.

Cuando se procede por via de adjudicacion, los anuncios se hacen y publican con anticipacion; las condiciones propuestas se enumeran en un pliego muy detallado, destinado á prever todos los incidentes de una larga operacion. La administracion obra bien tomando todas sus seguridades; pero con frecuencia incurre en el error de imponer á los licitadores condiciones muy onerosas, de reservarse una facultad muy arbitraria, de hacerlos asi mas exigentes, de separar, por consecuencia, á los que por la lealtad de su conciencia resisten buscar en provechos ilicitos la compensacion de estas cargas.

Despues de la adjudicacion, ó de las contratas privadas, pertenece á la administracion velar por la ejecucion de los compromisos contraidos con ella. Si hay infraccion, aplica las penas contenidas en las cláusulas del contrato. Si se trata de suministros, que se estan entregando, de trabajos que se estan ejecutando, se anula el contrato y se adjudica de nuevo á otro. En el caso en que esto sea imposible, establece una administracion particular y provee por si misma á los suministros, ó á los trabajos por medio de

compras directas , ó de obreros que paga y dirige á expensas del contratista que faltó.

Algunas veces sin contratar con terceros, tiene que recurrir á la administracion por su cuenta. Esto sucede cuando se quieren hacer esperimentos, tener noticia exacta del precio real de los materiales y maniobrange, ó cuando las operaciones son de poca importancia para reclamar el socorro de un intermediario; pero estos casos son harto raros: la administracion, por su cuenta, se concilia mal con las costumbres administrativas, da lugar á errores y trabacuentas, y no ofrece al Estado garantias suficientes.

CAPITULO IV.

FORMAS DE LA INSTRUCCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Las formas que la administracion está ordinariamente obligada á seguir y que se impone voluntariamente á sí misma, se hallan establecidas en vista de los intereses públicos. Las garantias que ofrecen no bastan al ciudadano, que en su nombre individual y privado, con la ley ó un contrato en la mano, sostiene ó combate una pretension que afecta su propiedad, su fortuna ó su condicion personal; la ley le debe la proteccion de que los derechos privados estan constantemente rodeados en las sociedades bien ordenadas.

En los casos escepcionales en que los tribunales tienen que fallar, las fórmulas judiciales se observan necesariamente, y solo tenemos que ocuparnos de los pleitos llevados ante las jurisdicciones administrativas.

Ya dejamos reseñada la organizacion de estas jurisdicciones y las reglas generales de su competencia (1). Aqui no haremos mas que hablar de las formas que se observan en ellas.

(1) Véase el capitulo de los tribunales administrativos.

Para apreciar hasta qué punto estas formas satisfacen las condiciones de una buena justicia, es preciso distinguir entre las jurisdicciones que tienen una vida propia, y las que, mezcladas á la accion administrativa misma, se confunden, por decirlo asi, con ella, tales como la jurisdiccion de los ministros.

Ante las primeras se observan casi las mismas fórmulas que en el procedimiento civil: citacion, discusion contradictoria, sentencia motivada, todo se encuentra en ellas. Esto no obstante, en razon á su carácter especial y á la naturaleza de los intereses sometidos á su exámen, estan colocadas bajo un régimen escepcional. Asi los consejos de revision instituidos por la ley de reemplazos, siguen el procedimiento sumario que exige la necesidad de formar con prontitud la lista de los jóvenes llamados al servicio militar, y de pronunciar la exencion de los que no deben cumplirlo. El debate es puramente oral; la decision inmediata; no se admite la oposicion; ningun recurso tiene lugar mas que el de incompetencia ó abuso de autoridad. Asi tambien las reclamaciones relativas al servicio de la guardia nacional se juzgan sumariamente despues de un debate oral, en primera instancia, por los consejos de disciplina; en grado de apelacion, por el jurado revisor. La formacion del jurado tenia por consecuencia la soberania de la decision, la denegacion de la oposicion, el recurso autorizado únicamente por incompetencia, abuso de autoridad ó violacion de la ley. Asi, en fin, el tribunal de Cuentas está igualmente investido de una jurisdiccion soberana en cuanto al hecho; consecuencia necesaria del carácter especial, y por decirlo asi, técnico de las materias que juzga; pero la instruccion se hace por escrito y se admite la oposicion.

Aparte de estas escepciones, las formas adoptadas por las jurisdicciones administrativas difieren poco de las que las leyes han establecido para los tribunales ordinarios. Por regla general la instruccion se hace por escrito. Un

colegio especial de abogados ejerce estas funciones ante el Consejo de Estado. La publicidad del juicio está autorizada allí; pero no lo está ante los Consejos de Prefectura, los Consejos privados de las colonias, las comisiones de desecacion, etc. Sin embargo, los abogados, las partes y sus procuradores, son admitidos por tolerancia, cuando las circunstancias lo permiten, á hacer observaciones orales sobre sus peticiones. El procedimiento ante el Consejo de Estado se ha organizado por decretos; el que se observa en los Consejos de Prefectura no está trazado por ningun acto de la autoridad pública; ha sido en gran parte reglado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que ha considerado como sustanciales ciertas reglas tomadas, bien de su propio reglamento, bien del Código de procedimientos civiles.

Como se vé, resta muy poco que hacer respecto de las jurisdicciones de que acabamos de hablar. No sucede lo mismo con la de los ministros. El carácter misto de su jurisdiccion se opone al empleo de las formas ordinarias.

Nada de citacion propiamente dicha. ¿Se trata de una reclamacion del Estado contra un ciudadano? Si la reclamacion tiene por objeto el cobro de una cantidad, se despacha contra el supuesto deudor un mandamiento de pago, que es ejecutorio, pero se le provee contra él del derecho de entablar su demanda dentro de un plazo determinado, trascurrido el cual causa ejecutoria. Si la reclamacion del Estado tiene otro objeto, el ministro toma una primera decision, susceptible es verdad de reclamarse, porque no ha precedido juicio contradictorio, pero que lleva contra la parte interesada la fuerza de una primera sentencia, que forzosamente le ha de alarmar. ¿Se trata al contrario, de una reclamacion contra el Estado? El ciudadano dirige su demanda al ministro, pero no siempre tiene la seguridad de que le atienda.

Nada de defensa oral. La parte solo tiene el derecho de presentar memoriales. Puede conseguir que la escuchen

los empleados que preparan la decision del ministro, y aun el ministro mismo, si el negocio merece la pena; pero estas conferencias son un puro favor. En materia de cuentas, de liquidaciones, de contratas y suministros, se pide el dictámen de los agentes que han hecho las operaciones y se comunica á las partes para que contesten. Todo esto se ejecuta con lealtad, con un cuidado justo por los derechos privados; pero todo esto podria descartarse, por que no existe ley alguna ni reglamento que lo mande.

La decision del ministro, una vez acordada, debe notificarse; pero sobre este punto tambien no hay mas que arbitrariedad é incertidumbre. Las decisiones ministeriales se toman bajo formas muy diversas, y no llevan siempre el signo de la autoridad que se les une. Unas veces un subalterno hace una relacion al ministro, á la que da su aprobacion por medio de la firma, y aun por la simple rúbrica. Otras, el ministro pronuncia con una sola palabra la no admision de una demanda. Se notifica al interesado por medio de un subalterno, ó por un oficio que le dice únicamente que su reclamacion no ha sido estimada. Ni considerandos, ni disposicion alguna que indique un acto de jurisdiccion. Segun su objeto, el acto ministerial mismo tiene el carácter de una sentencia ó de una simple dene-gacion de pago. Asi en las cuestiones que elevan los Consejos de Prefectura, en aquellas, por ejemplo, que son relativas á las contratas de trabajos públicos, el acto por el que el ministro resuelve las reclamaciones que se le someten, está redactado en la misma forma que aquellos para los que decide como juez; las equivocaciones mas crueles resultan de esta confusion. Unas veces, con el fin de que no se oponga un dia la autoridad de cosa juzgada, los abogados hacen otorgar por precaucion poderes insuficientes. Otras, la parte, que no comprende con exactitud la notificacion que se le ha hecho, no ve en ella mas que una simple comunicacion oficiosa, y deja pasar los términos sin hacer nada, ó acude al ministro solicitando un informe mas

detallado. Ningun cuidado se ha tomado para sacarla de su error. El tiempo pasa, el recurso deja de ser admisible, y con frecuencia el derecho mas justo desaparece por este medio. La jurisprudencia del Consejo de Estado evidencia la verdad de estos sensibles descuidos. Hace mucho tiempo que se ha señalado la necesidad de impedir las reclamaciones nuevas sobre asuntos decididos por medio de formas sacramentales. Sobre este punto se han introducido algunas mejoras. Hay ministerios donde las decisiones se toman en términos jurídicos, con los fundamentos en que se apoya, y donde se notifica espresamente á la parte el plazo que tiene para ejercitar sus reclamaciones; pero los hay tambien en los que estas sabias precauciones no se practican.

Seria necesario que estuviesen trazadas con precision todas las formas que deben seguirse ante los ministros, fijos los términos, y los medios de reclamar indicados; en una palabra, que ante una jurisdiccion tan escepcional, los ciudadanos estuviesen al ménos al abrigo de una emboscada. En ello estriban sus derechos mas preciosos, no menos que el honor de la administracion.

Despues de la notificacion, y cuando el acuerdo es definitivo, tiene lugar el acto de ejecucion. Si las medidas que son su consecuencia entran en el número de las atribuciones administrativas, la administracion las ejecuta por si misma; otras veces procede por la via del derecho comun, principalmente por embargos, venta de bienes y apremio personal, si se trata de cobrar créditos.

Por lo espuesto se puede juzgar de las formas de instruccion de lo contencioso-administrativo. Regulares y protectoras ante las jurisdicciones propiamente dichas, se hallan desprovistas de garantias legales ante los ministros. Esto es en nuestro sistema administrativo una laguna que debe llamar la atencion de cualquiera que piense que la libertad pública se ataca siempre que un derecho privado pueda vulnerarse, sea de la manera que quiera.

CAPITULO V.

CONSIDERACIONES GENERALES.

Al examinar en su conjunto las formas y los medios de accion del cuadro que acabamos de bosquejar, justo es alabar la regularidad, el método y el orden que reinan en su seno; pero al rendirles este homenaje, es imposible disimularse cuán lenta es la administracion francesa, cuán embarazada se halla, y cuán sobrecargada de complicaciones.

Muchas causas pueden señalarse á éstos graves defectos.

El deseo de examinar y garantir se ha llevado hasta el esceso. Se obliga á la administracion á recoger por todas partes informes y noticias; vive en perfecta tutela. Cada dia, las leyes instituyen nuevos consejos y se inventa para crearles atribuciones, sin atender á los que hay ya formados, sin examinar si es ó no necesario aumentar su número. Consejos municipales, Consejos de distrito, Consejos de prefectura, Consejos académicos, Consejos generales, Consejos de agricultura, Consejos de sanidad, Consejos de higiene; y hay negocio que sometido sucesivamente á todas estas Asambleas, no puede obtener una solucion hasta despues de haber pasado por esta interminable hilera. Cada informe exigido acarrea dilaciones, convocaciones, deliberaciones, espedicion de documentos, y larga correspondencia. Aquí se exige un voto pericial; allí un informe en regla: la administracion solo escita desconfianza. La administracion necesita que se la ilustre, que se conserve su respeto, que se la defienda contra las sospechas del público y contra sus propios errores. Pero los lazos que la sujetan, ¿no comprimen sus movimientos lejos de ordenarlos? Tantas y tantas precauciones, ¿no producen la oscuridad en vez de la luz? ¿No aminora la responsabilidad dividiéndola? ¿No traen la duda en vez de la afirmacion,

opiniones falsas que autorizan decisiones injustas, vacilaciones que dictan términos medios cuyo objeto es contentar á todo el mundo, y cuyo resultado ordinario no contentar á nadie, y en fin, una languidez que paraliza todos los esfuerzos?

El espíritu judicial se ha infiltrado en las leyes administrativas. Esto no debe causar admiracion. La administracion ha estado mucho tiempo en manos de los Parlamentados. Los antiguos reglamentos llevan el sello de la manera de proceder y de las preocupaciones formalistas de que este gran cuerpo no podia desprenderse. En nuestros dias tambien los magistrados, los letrados, numerosos en nuestras Asambleas, han hecho que prevalezcan los mismos sentimientos con la autoridad de su ciencia y de su talento. Bajo de esta influencia, las materias mas simples se han erizado de notificaciones, de plazos, de recursos; las prácticas del *escribano* se han introducido en el espíritu del legislador.

A estas complicaciones creadas por el espíritu judicial, se juntan las que ha inventado la rutina administrativa; no bastan las formalidades legales, se multiplica, como á satisfaccion, el trabajo de los funcionarios públicos. Se les confunde á fuerza de obligarlos á trazar estados, á dar cuentas y reunir documentos. Seria casi imposible describir lo que se exige solo á un alcalde de aldea. En esta superabundancia de ocupaciones, los trabajos estadísticos ocupan un espacio considerable. Estas investigaciones son útiles sin duda; aprovechan á la ciencia é ilustran la administracion; pero deberian encerrarse en el círculo de los hechos oficiales, auténticos, incontestables y que pudieran comprobarse. Interrogar, como se ha verificado, á todos los alcaldes de la República acerca de hechos inaprensibles, que ignoran de todo punto y de que no pueden acerciorarse, pedirles apreciaciones morales superiores á la inteligencia del mayor número, es esponerse á que corran, bajo la garantia de la autorizacion pública, las

aserciones mas inexactas, y cubrir el error con el manto oficial. Formar en buen hora la estadística judicial, la de las prisiones, de los establecimientos de beneficencia, nadie se opondrá; pero si pretendéis determinar tambien la produccion agrícola y manufacturera, indicar las causas del movimiento de la poblacion, hacer investigaciones para las que no existe ningun método cierto, resolver, en fin, los problemas mas árdulos de la ciencia, solo obtendreis hipótesis; cada uno os responderá de su modo y segun sus ideas personales, y no pocos os engañarán á sabiendas, temiendo que alguna nueva contribucion ú otra medida vejatoria no sea el fin oculto de todas vuestras investigaciones. Por otra parte, de tan innumerables relaciones estadísticas, cuántas no van á morir enteradas entre cartones, sin que vean jamás la luz del dia (1).

Se prodiga la correspondencia y la escritura. La firma solamente de esa miriada de expedientes consume un tiempo enorme. Presidente de la República, ministros, directores, prefectos, todos los que reunen en sus manos poderes numerosos, estan agobiados de firmas; su vida

(1) Un decreto de 1.º de julio de 1852 ha organizado comisiones de estadística permanente en las cabezas de Canton. Segun la relacion que precede á este decreto, los comisarios de estadística exonerarán á los alcaldes de la mayor parte de su mision y de la responsabilidad que les imponia la reunion de los elementos de la estadística oficial; estas comisiones les podrán ayudar á recoger aquellos datos que suministran los registros del estado civil, y serán ademas para los alcaldes, útiles auxiliares en las operaciones de empadronamiento que se hacen cada cinco años. Si se obtienen los servicios que se esperan de estas comisiones, serán muy útiles. Hemos notado en esta relacion un justo homenaje tributado al gobierno parlamentario. «El régimen de publicidad y de discusion, se dice allí, que es la consecuencia de gobierno parlamentario; debia dar en la Restauracion un vivo impulso á las investigaciones estadísticas. Necesario era, en efecto, para un gobierno que tenia que someter sus proyectos de ley á dos Asambleas, motivarlos fuertemente con un exámen concienzudo de los hechos.» Desearíamos que las nuevas comisiones de estadística y el Consejo de Estado, procurasen, en el régimen que ha reemplazado al sistema parlamentario, iguales ventajas.

entera se agota en firmar. Nadie puede leer lo que tiene que autorizar, y por consecuencia la firma es una formalidad ilusoria. En efecto, el que quisiese conocer, aunque solo fuese superficialmente, los actos en que de este modo compromete su responsabilidad, consumiría en ello sus días y sus noches, y no podría consagrar un instante á los pensamientos generales, á los estudios, á los proyectos de reforma y mejoramiento, que deben ocupar el primer lugar en el ánimo de los hombres públicos que se hallan en elevados puestos (4). Muy distinta es la condicion de los ministros en un pais en que se desconoce esta administracion papelera. Un día, un amigo de Mr. Caning, yendo á visitarle en el momento de una gran lucha parlamentaria, le encontró leyendo á Horacio, para distraer su preocupado espíritu. En semejante ocasion, y en nuestro régimen parlamentario, se hubiera encontrado al ministro echando firmas para vaciar su cartera. Hoy que los ministros, estraños á las asambleas, han descendido al rango de simples jefes de servicio, sus ocios son mayores, pero no lo bastante para hacer frente á todos los deberes que les impone un sistema administrativo tan complicado.

Por la menor dificultad se suspende la instruccion de un negocio; se devuelven los documentos, se piden esplicaciones, y se prescriben nuevas formalidades. Una carta ú oficio acompaña la mas sencilla trasmision. Todo oficio lo escribe un oficinista que lo somete á la censura del jefe principal, ó al que le sustituye; otro empleado lo espide en seguida y lo manda á la firma. Se cree necesario guardar minuta de todo cuanto se hace: de aqui innumerables copias. Si el jefe del Estado debe firmar, se hace una para él, otra para el agente ejecutor, y una tercera para el archivo. El resultado mas cierto de esta

(4) No sé dónde iria uno á parar si no se tomase tres horas para la reflexion. (Carta de Mirabeau al conde de Larnac, 14 de marzo de 1791).

multiplicacion de papeles es que no hay clasificacion posible, y que á fuerza de conservarlo todo, no se encuentra nada.

Esto mismo pasa en todos los peldaños de la escala administrativa. Cada oficina es una fábrica de emborronar papel. El oficio del ministro, ó la orden, pasa á los prefectos; esta ocasiona, en el interior de la prefectura, y luego en la prefectura, las mismas operaciones. Pasa despues á los agentes esternos de ejecucion, y estos se entregan otra vez á una nueva correspondencia. Como consecuencia de esta manera de proceder, se ha demostrado que el número de cartas administrativas escritas de funcionario á funcionario, y en este concepto, francas de porte, sube á 46 millones por año (1), ó sean cerca de 43,000 por dia, comprendidos los dias feriados, y sin contar las cartas escritas por funcionarios á particulares, que no disfrutan del franqueo. Así es como se pierde el tiempo, como se inflan los legajos, y como, en fin, se hacen necesarias las legiones de empleados.

Difícilmente se formará una idea de las dilaciones que resultan de semejante organizacion y de las precauciones minuciosas que las prolongan aun mas. Al llegar un escrito al ministerio, el secretario general lo detiene á su paso, para registrarlo. Trasmitido á continuacion á la seccion que le concierne, se registra de nuevo allí: un tiempo precioso se consume en este viajar de legajos. Es preciso no calcular por meses, sino por años, la duracion de un negocio que deba devolverse á los departamentos, dirigirse á una comision ó al Consejo de Estado, ó salir de un modo cualquiera de un ministerio, ó de una seccion, para recibir una instruccion complementaria. La redaccion, correccion, espedicion, firma, confiadas á

(1) 16.363,560 cartas en 1843, pesaban 980,090 kil. (17,533 quintales), es decir, segun el peso medio de las cartas particulares, tanto como 130.529,450 cartas sencillas. (*Véase la relacion de Mr. Chegarai á la Cámara de Diputados sobre la reforma postal, sesion del 5 de julio de 1844*).

manos diferentes, son otros tantos sitios donde el menor escrito tiene que detenerse sucesivamente. La firma sobre todo se dilata con frecuencia muchos dias. Los documentos que aspiran á ella, van á sumirse en enormes carteras, donde permanecen sepultados hasta que suena para ellos la hora de la resurreccion.

Los ayuntamientos y los particulares que no pueden plegarse á estas dilaciones, concluyen por no hacer caso de la administracion; siguen adelante, y la dejan deliberar gravemente sobre cuestiones resueltas ya de hecho; se la ha visto mas de una vez examinar si se autorizaria una construccion, se abriria una calle, mucho tiempo despues que estaba colocada la última piedra, ó que el público circulaba libremente. Hé aqui á lo que conduce el abuso de escribir y la lentitud de las formalidades.

Hemos indicado en otro lugar las reformas que debian introducirse en el sistema de la centralizacion, para obviar algunos de estos inconvenientes tan molestos. El decreto de 25 de marzo de 1852, que encarga á los prefectos el fallo definitivo de muchos negocios, precedentemente deferidos al gobierno central, tendrá por resultado simplificar considerablemente las complicaciones administrativas, y en este concepto merece aprobacion. Ya hemos hablado de esto (1).

Existen otras medidas administrativas independientes de la centralizacion : fórmulas impresas con anticipacion para todo lo que es de pura forma, simples anotaciones en lugar de copias, trasmitaciones por órdenes, escritas al márgen en lugar de oficios; otros escritos, otras simplificaciones fáciles de adoptar, corregirian unas costumbres creadas sin duda por empleados inútiles, que quisieran inventar algo en que entretenerse. Justo es confesar que ciertos ministros han entrado en esta via. Impor-

(1) Véase el capítulo de la centralización.

ta seguir su ejemplo, y que á pesar de la rutina y de la resistencia de las oficinas, la reforma se estienda á todos los servicios públicos.

Es necesario aumentar las relaciones personales y directas. No hay cosa mas engañosa que la administracion sentada y armada siempre con la pluma. Con frecuencia el que ha puesto un oficio cree haber cumplido con su deber, y que una órden de ejecucion es un acto verificado. El mando no tiene mas valor que el de la obediencia que se le presta. No hay mejor administracion que la que ve por sus ojos, que se muestra y habla. A la verdad, para esto son necesario mayores esfuerzos, mayores cuidados y se requiere una actividad mas grande, y escribiendo mucho se gana el que juzguen de uno por los medios mas bien que por los efectos. Es verdad que el defecto de indemnizaciones especiales, no menos que la masa de trabajos sedentarios impuestos por el régimen actual, impide que los delegados de la administracion se espongan á la pérdida de tiempo y á los gastos que ocasionan los frecuentes viajes; pero estos obstáculos pueden desaparecer. Ya el aumento considerable de sueldo acordado á los prefectos y sub-prefectos, les ofrecen los recursos necesarios. Ningun gasto seria mas útil que el que redujera los escritos y permitiese entre los ciudadanos y los administradores relaciones mas frecuentes, y de estas mismas relaciones resultaria necesariamente abreviar los trabajos de gabinete.

En Inglaterra, en las pocas administraciones que el servicio del Estado ha hecho establecer, se procede con una sencillez y celeridad mucho mayores que en Francia. Sirva de ejemplo lo que pasa en la aduana de Londres. Un particular reclama, presenta su peticion, y recibe en cambio un *Boletin* con el número serial que le corresponde, y se le invita á volver el dia inmediato. La peticion se somete en el mismo instante á un comité (board) permanente. Si hay necesidad de consultar un agente este-

rior, se le remite inmediatamente; escribe su parecer al márgen y lo devuelve. El comité delibera sin abandonarle. Al día siguiente el reclamante puede presentarse; manifiesta su *Boletín*, y recibe su misma demanda en la que va consignada la decision. Nada de correspondencia, de minuta, de expedicion, y por consecuencia de tiempo perdido. Asi es como dos empleados bastan para este trabajo, y como se despachan en un año 14,000 expedientes de esta clase. Asi es como se obra en un país, que por adherido que se halle á las prácticas y costumbres jurídicas, aprecia ante todo el valor del tiempo y los inconvenientes de las formas inútiles.

Si se comparasen los procedimientos de la administracion pública con los de las administraciones privadas, estas ofrecerian tambien ejemplos dignos de imitarse. La industria privada se guarda muy bien de adoptar unas costumbres, causa de tantas dilaciones y tantas pérdidas. Hay direcciones de caminos de hierro, de canales, banqueros, notarios, abogados, que con un pequeño número de auxiliares desempeñan mayor número de negocios que las grandes administraciones públicas, donde al lado de empleados de conciencia, modestos, activos, entregados al cumplimiento de sus deberes, hay tantos otros que acuden todos los días á consumir en un trabajo estéril las horas que no consumen en distracciones ociosas.

Nuestra administracion se parece á aquellos antiguos ejércitos que no podian dar un paso sin llevar tras de sí un pesado y embarazoso tren, que se encerraba dentro de los límites de una estrategia tímida y metódica, y se esponia mas bien casi á perder una batalla que á darla contra las reglas admitidas.

Estas envejecidas prácticas no existen ya. Se han simplificado los movimientos, aligerado los trasportes; se procura el buen éxito, sin ocuparse mucho de las teorías del arte.

Los procedimientos de la administracion provocan

una reforma análoga. Hágase mas rápida, menos form-
lista, y si se puede hablar asi, mas móvil; nada resul-
tará contra lo que constituye la fuerza y la necesidad de
la centralizacion, y se mantendrá la unidad sin violencia,
el orden sin la suspension del movimiento, la gerarquia
sin la lentitud.



INDICE DEL TOMO PRIMERO.

	Páginas.
Advertencia de los traductores.	V
Prefacio.	VII

TITULO PRIMERO.

DEL LUGAR QUE OCUPA LA ADMINISTRACION EN EL SISTEMA DE NUESTRAS INSTITUCIONES.

CAPITULO I.	Los poderes públicos.	1
II.	La administracion en sus relaciones con el poder legislativo.	5
III.	La administracion en sus relaciones con el poder judicial.	13
IV.	La administracion en sus relaciones con el poder político.	24

TITULO SEGUNDO.

DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

CAPITULO I.	De la centralizacion.	31
II.	Reglas generales de la organizacion administrativa.	51
III.	De la accion administrativa.	55
IV.	De los Consejos.	66
V.	Los Consejos de Prefectura.	69
VI.	El Consejo de Estado.	73
VII.	De la Vigilancia.	93
VIII.	Los tribunales administrativos.	97
§. 1.º	Lo conterraneo administrativo.	id.
§. 2.º	Jurisdicciones administrativas inferiores.	117
1.º	Jurisdicciones que pronuncian sin apelacion.	id.
2.º	Jurisdicciones que fallan con apelacion.	118
§. 3.º	Jurisdiccion administrativa superior.—Consejo de Estado.	128



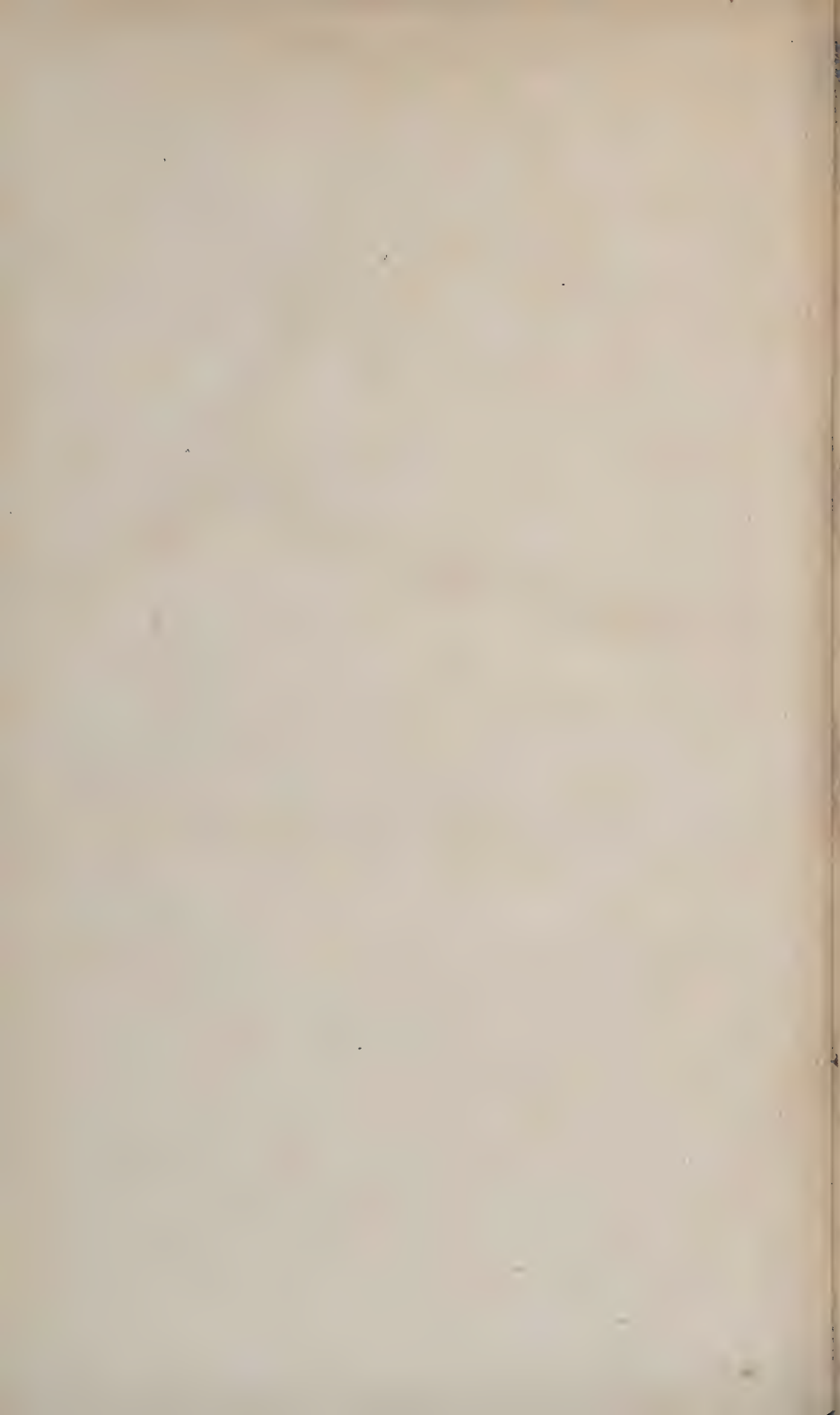
TITULO TERCERO.

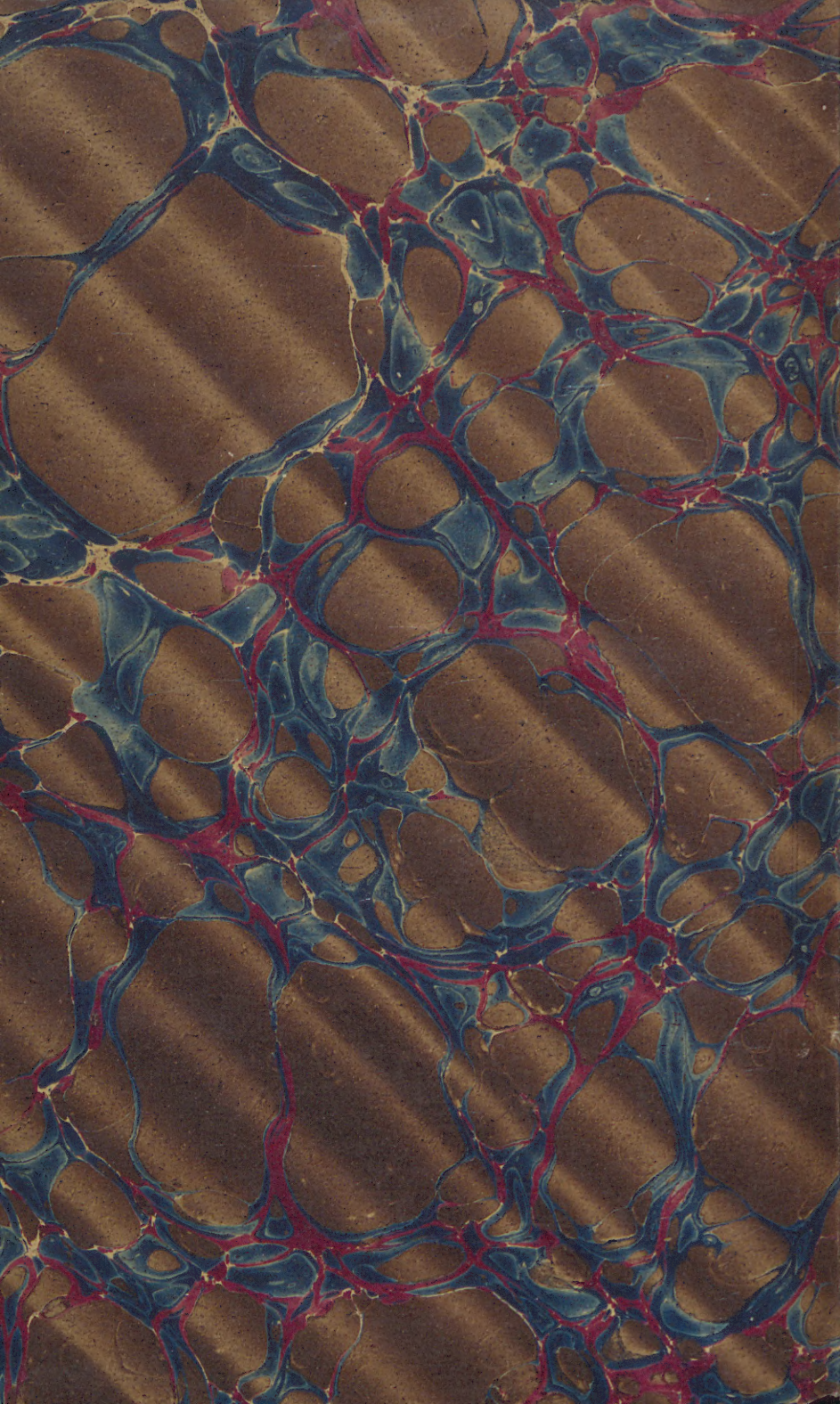
	LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.	138
CAPITULO I.	Nomenclatura general de los funcionarios públicos.	140
II.	Condiciones de aptitud.—Noviciado.—Reglas de admision.	148
III.	Promocion á los empleos.—Reglas de los ascensos.	170
IV.	Deberes de los funcionarios para con el Estado.	191
V.	Deberes de los funcionarios para con el público.—Entre sí.—En la vida privada.—Disciplina.	203
VI.	Derechos de los funcionarios.—Estabilidad del empleo.—Proteccion.—Sueldo.	214
VII.	Retiros y pensiones.	240

TITULO CUARTO.

	PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE LA ADMINISTRACION.	252
CAPITULO I.	Formas de los actos del poder reglamentario.	254
II.	Formas de los actos de direccion y de impulsión.	261
III.	Formas de los actos de la administracion relativos á los negocios especiales ó á las personas privadas.	270
IV.	Formas de la instruccion de lo contencioso administrativo.	277
V.	Consideraciones generales.	282









UNIVERSIDAD DE SEVILLA



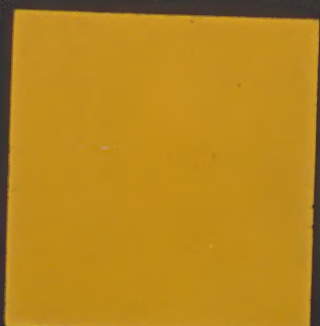
600703683

i26565870



+ colorchecker classic

+
calibrite



mm